

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ**

**сборник учебно-методических материалов**

для направления подготовки: 40.03.01 ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Направленность образовательной программы: ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Благовещенск 2017 г.

*Печатается по решению  
редакционно-издательского совета  
юридического факультета  
Амурского государственного университета*

*Составитель: КАДЫХАНОВА С.А.*

Местное самоуправление в Амурской области: сборник учебно-методических материалов для направления подготовки 40.03.01 -ЮРИСПРУДЕНЦИЯ– Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2017.

© Амурский государственный университет, 2017

© Кафедра конституционного права, 2017

© КАДЫХАНОВА С.А., составление

## Содержание

1. Методические рекомендации по изучению дисциплины  
«МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ»
2. Краткое содержание курса лекций
3. Методические рекомендации (указания) к практическим занятиям
4. План практических занятий
5. Методические рекомендации по организации самостоятельной работы студентов
6. Нормативные правовые акты и специальная литература к отдельным темам

## **1. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИЗУЧЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ»**

Основными формами изучения дисциплины и проведения текущего и промежуточного контроля являются: лекции, практические занятия, решение задач, аналитическая работа с текстами нормативных правовых актов, тестирование. Итоговый контроль – зачет

Важным условием успешного изучения дисциплины является системный подход в организации учебного процесса. При изучении дисциплины следует обращать особое внимание на освоение понятийного аппарата, а также на изучение содержания юридических норм.

С этими целями, помимо изучения лекционных материалов, необходимо использование текстов правовых актов. Для глубокого и качественного усвоения материала курса, прежде всего, рекомендуется внимательно ознакомиться с рабочей программой, тематическим планом дисциплины, планами практических занятий, заданиями для самостоятельной работы, рекомендованной литературой.

Аудиторная работа студента предполагает: во-первых, активную мыслительную деятельность во время посещения лекционных занятий, которые являются основной формой организации учебного процесса. Во-вторых, активное участие в проведении практических занятий. Аудиторная работа дополняется самостоятельной работой студентов с материалами лекций, подготовкой к практическим занятиям, выполнением заданий для самостоятельной работы по темам дисциплины.

Важной формой усвоения знаний по курсу является лекция. Работа студента над лекцией состоит из трех этапов. Первый из них подготовка к лекции, т. е. самостоятельное ознакомление с материалом следующей лекции при помощи учебника и др. источников. Подобный подход существенно облегчит восприятие материала, будет способствовать более глубокому его усвоению.

Главная стадия – это прослушивание лекции. Для того чтобы усвоить основные положения лекции, запомнить ее, необходимо конспектировать излагаемый материал. Следует помнить, что конспект – это не стенографирование лекции, а сокращенная запись главного. Подзаголовки разделов лекции, новые имена и понятия, определения и наиболее важные обобщающие выводы следует записывать полностью, иначе потом их будет трудно воспроизвести. Точно также должны быть полностью воспроизведены ссылки на правовые акты и специальную литературу. Аргументация общих юридических положений, обоснования и доказательства выводов, характеристика предметов или явлений могут быть записаны сокращенно. Важно также отчетливо представить себе и воспроизвести в записи внутреннюю связь между отдельными аргументами, чтобы вся аргументация или

характеристика была записана как стройное целое. Иллюстративный материал-факт, примеры, казусы можно записывать совсем кратко. В тетради, предназначенной для конспектирования лекций, следует оставлять поля с таким расчетом, чтобы после прочтения лекционного материала можно было сделать примечания, исправления, дополнения, привести примеры.

Третий этап работы студента над лекцией это своевременная работа над конспектом, которая позволит не только исправить оплошности в записях, но и прочнее усвоить материал лекции.

## 2. КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ КУРСА ЛЕКЦИЙ В СООТВЕТСТВИИ С ПРОГРАММОЙ

№ п/п	Наименование темы (раздела)	Содержание темы (раздела)
1	Тема 1. Понятие и признаки местного самоуправления в Амурской области.	Понятие местного самоуправления. Местное самоуправление как основа конституционного строя. Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Местное самоуправление как форма народовластия. Политико-правовая природа местного самоуправления. Соотношение понятий «местное самоуправление» и «государственная власть». Атрибуты и критерии местного самоуправления.
2	Тема 2. Становление системы местного самоуправления на современном этапе в Амурской области	Реформирование местного самоуправления в 90-е годы, его необходимость и этапы проведения. Разработка и принятие законодательства о местном самоуправлении. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Обзор федерального законодательства по проблемам местного самоуправления. Система местного самоуправления в Амурской области. Особенности истории становления местного самоуправления в Амурской области.
3	Тема 3. Правовая основа местного самоуправления в Амурской области	Понятие и развитие правовой базы местного самоуправления Амурской области, региональное законодательство в системе нормативно-правовых актов о местном самоуправлении. Устав муниципального образования, его содержание, порядок принятия и вступления в законную силу. Государственная регистрация уставов муниципальных образований. Иные нормативно-правовые акты местного самоуправления, их виды, порядок принятия и вступления в законную силу, сфера действия, ответственность за неисполнение.
4	Тема 4. Территориальные основы местного самоуправления в Амурской области.	Факторы, влияющие на формирование территориальных основ местного самоуправления на региональном уровне; создание, реорганизация и управление муниципальных образований, установление их границ; модели формирования муниципальных образований; влияние особенностей территории на формирование

№ п/п	Наименование темы (раздела)	Содержание темы (раздела)
		муниципальных образований; место работы в системе местного самоуправления. Особенности организации местного самоуправления в городских и сельских поселениях.
5	Тема 5. Формирование системы органов местного самоуправления в Амурской области. Органы местного самоуправления в г. Благовещенске.	<p>Проблемы формирования органов местного самоуправления. Представительные органы местного самоуправления: формирование и организация работы. Правовой статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления; подготовка и проведение заседаний; комитеты и комиссии, депутатские фракции и группы. Реализация представительным органам местного самоуправления контрольных функций. Прекращение полномочий представительного органа местного самоуправления.</p> <p>Глава муниципального образования. Место главы муниципального образования в системе муниципальных органов, его полномочия, взаимоотношение с представительным органом. Основания и порядок прекращения полномочий главы муниципального образования. Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления. Место исполнительно-распорядительного органа в системе муниципальных органов, порядок его формирования и структура. Полномочия исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, его подотчетность.</p> <p>Муниципальные службы, понятие и правовая регламентация, статус муниципального служащего. Условия и порядок прохождения муниципальной службы, ответственность муниципального служащего и гарантии его прав. Органы местного самоуправления г. Благовещенска.</p>
6	Тема 6. Формы непосредственного участия населения Амурской области в местном самоуправлении.	<p>Общая характеристика форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении; муниципальные выборы, местный референдум, собрания (сходы) граждан, порядок их организации и проведения; органы территориального общественного самоуправления населения. Народная правотворческая инициатива и обращение граждан в органы местного самоуправления.</p> <p>Ассоциация и союзы муниципальных образований: понятие и функции союзов и ассоциаций муниципальных образований.</p>
7	Тема 7. Финансово-экономические основы местного самоуправления в Амурской области.	<p>Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления. Местные налоги и сборы. Отчисления от федеральных налогов и сборов субъектов федерации.</p> <p>Местные бюджеты, их структура. Источники доходов местных бюджетов. Порядок подготовки, принятия и исполнения бюджетов местного самоуправления. Бюджетные права органов местного самоуправления.</p>

№ п/п	Наименование темы (раздела)	Содержание темы (раздела)
8	Тема 8. Гарантии и ответственность местного самоуправления в Амурской области.	Понятие и система гарантий местного самоуправления. Запрет на ограничение прав местного самоуправления. Обязательность решений принятых гражданами путем прямого волеизъявления, а так же решений органов местного самоуправления и их должностных лиц, принятых в пределах полномочий, для исполнения всеми расположенными на территории муниципальными организациями и учреждениями, ответственность за их невыполнение. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, административная ответственность за правонарушения при осуществлении местного самоуправления.
9	Тема 9. Отдельные полномочия органов местного самоуправления Амурской области	Общая характеристика компетенции органов местного самоуправления; взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Взаимоотношения органов местного самоуправления и организаций, расположенных на территории муниципального образования. Полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством. Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной сфере. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка.

### Краткое содержание курса лекций (темы по выбору)

#### **Тема 2. Становление системы местного самоуправления на современном этапе в Амурской области**

Русскими людьми Приамурье было открыто в первой половине XVII века (1643-1644гг.) отрядом землепроходцев во главе с Василием Даниловичем Поярковым. В 1649 Приамурье исследовал землепроходец Ерофей Павлович Хабаров, он основал Албазин — главный город русских владений в Приамурье. В 1854 году началось переселение казаков из Забайкалья в низовья Амура, и с этого времени Приамурье окончательно вошло в состав России. По указу Императора от 20 (8) декабря 1858 года была учреждена Амурская область. Первые переселенцы из Забайкалья образовали Амурское казачье войско и основали цепь станиц и хуторов в долине рек Амур и Зея. С 1872 года было введено в казачьих станицах общественное управление во главе с атаманами. С этого времени сотни были реорганизованы в округа. Вводились хуторское и окружное самоуправление, выборность атаманов решением схода. Атаманское правление станицы (хутора) сочетало элементы гражданской и военной власти. В военном отношении его функции заключались в ведении учета населения, их упорядоченной отправки на службу, и мобилизация ополчения.

Кзаки старались выбирать наиболее грамотного, опытного станичника на должность атамана, который мог бы правильно поделить покосы и пахотную землю, написать какую-либо «бумагу», а то и прочитать или написать письмо, естественно за плату.

Это был, как правило, зажиточный казак, сумевший получить образование, прошедший воинскую службу в Амурском казачьем полку в Благовещенске. Если атаман «справно» вёл дела, его на следующем сходе переизбирали вновь. Надо заметить, что все дела и записи, которые вели атаман, станичное правление, священник – выполнялись грамотно и безукоризненно.

С 1859 года началось переселение из центральных районов России. Это была большая группа крестьян. После революции 1905 года в соответствии со столыпинским аграрным законодательством на Амур переселилось 120 тыс. человек. После Октябрьской революции 1917 года, согласно постановлению V объединительного съезда крестьян и казаков, область стала именоваться Амурской социалистической республикой, формально находившейся в состав РСФСР.

С началом гражданской войны в Благовещенске развернулась крупномасштабная борьба за власть между Благовещенским советом, городской думой и Областной земской управой. 13 (26) января 1918 года Благовещенский Совет рабочих и солдатских депутатов объявил о взятии им власти в городе в свои руки, а уже в 25 февраля 1918 года, состоявшийся в Благовещенске IV областной съезд крестьянских делегатов и Благовещенский Совет объявили о переходе власти в Амурской области к Советам. Земства и городское самоуправление были упразднены. Для общего руководства был избран исполком в составе 30 членов, председателем исполкома стал Ф. Н. Мухин.

По предприятиям были созданы фабрично-заводские коллективы. На общегородском собрании представителей таких коллективов создавался городской комитет, а в областном масштабе общее управление находилось в руках Совета народного хозяйства. Председателем Совнархоза был избран М. Э. Дельви́г. Также в республике были созданы военно-революционный штаб, контрольная комиссия, комиссия по борьбе с контрреволюцией, ревтрибунал.

В апреле 1920 года из Амурской, Забайкальской, Камчатской, Сахалинской и Приморской областей было образовано «буферное» демократическое государство – Дальневосточная Республика с центром в г. Чите. В ДВР система местных органов управления не была четко оформлена долгое время. Во-первых, население Дальнего Востока было достаточно мало и достаточно рассеяно по региону. Во-вторых, в населении были представлены различные национальности, некоторые из которых претендовали на особые права или даже автономию. В-третьих, в государстве должна была сначала установиться система

управления, появиться Конституция, которая сделала бы законной деятельность местных органов. До появления «Положения о местных органах управления Дальневосточной Республики» 1 августа 1921г. в различных административных единицах ДВР существовали даже различные органы местного управления, с разной структурой, компетенцией, степенью подчиненности центру. В конце концов, по Положению местные органы управления определялись как

Самоуправления, которые создавали единую систему с центральными органами. В основу организации местных органов лег принцип демократического централизма, нарушенный в некоторой мере введением института областных эmissаров правительства, обладающих правом контроля над местными органами.

Организация и деятельность местных органов определялась Конституцией ДВР, «Положением о выборах в областные, уездные, городские и волостные собрания уполномоченных»

Областные Собрания уполномоченных собирались 2 раза в год,

Уездные Собрания уполномоченных - 2 раза в год,

Волостные - 3 раза в год,

Городские - 12 раз в год,

Сельские собрания уполномоченных не имели четких сроков и собирались по решению села.

В 107 волостях избрано 2275 уполномоченных . Собрания работали по сессиям. Существовали также местные органы, образованные по территориально- национальному принципу. Это были национально-государственные органы ДВР, которые должны были представлять те 36 национальных групп, которые проживали на территории ДВР. Например, БМО - бурято-монгольская автономная область, руководимая, в соответствии с законом, областным собранием уполномоченных.

Местные органы управления в ДВР не были самостоятельными. Точнее, они имели определенную самостоятельность, но Правительство контролировало их деятельность с помощью областных Эmissаров. Это было довольно специфическое учреждение, не имеющее аналогов ни в Российской Империи, ни в Советской России.

В 1922 году ДВР присоединилась к РСФСР, и 8 ноября область была переименована в Амурскую губернию, просуществовавшую до 1926 года. В январе 1926 года область была включена в состав Дальневосточного края. 20 октября 1932 года образована Амурская область, которая вошла в Хабаровский край. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 августа 1948 года Амурская область выделена в самостоятельную область РСФСР.

Здесь стали создаваться органы местного самоуправления (Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов).

### **Тема 3. Правовая основа местного самоуправления в Амурской области**

#### **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 в России исходит из приоритета общепризнанных принципов и норм международного права в сфере местного самоуправления, которые нашли свое отражение в Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. Хартия состоит из преамбулы и 18 статей, объединенных в две части. Первая часть (ст.2-11) определяет основы местного самоуправления, вторая (ст.12-18)-обязательства участников по применению положений Хартии. Название статей первой части наглядно иллюстрируют ее сущность.

Статья 2. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления.

Статья 3. Понятие местного самоуправления.

Статья 4. Сфера компетенции местного самоуправления.

Статья 5. Защита территориальных разграничений органов местного самоуправления.

Статья 6. Соответствие административных структур и средств задачам местного самоуправления.

Статья 7. Условия осуществления полномочий на местном уровне.

Статья 8. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

Статья 9. Источники финансирования органов местного самоуправления.

Статья 10. Право местных органов самоуправления на объединение.

Статья 11. Правовая защита местного самоуправления.

Статьи второй части Хартии обязывают своих участников применять основные правовые нормы, гарантирующие политическую, административную и финансовую самостоятельность местных властей, порядок подписания, ратификации, вступления в силу и денонсации Хартии. Хотя в Хартии и не установлен какой-либо порядок СЕ за ее применение, однако она обязывает ее участников представлять всю необходимую информацию о законодательных и других мерах, принятых с целью выполнения Хартии.

В соответствии со ст.15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы междуна-

родного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации и имеют приоритет над правилами, установленными федеральными законами.

Правовая база местного самоуправления в современной России начала формироваться вместе со становлением самой системы местного самоуправления и прошла три этапа.

*Первый этап*, как отмечалось в главе 2, начался с принятия Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» в 1990 г. и Закона РСФСР «О Местном самоуправлении в РСФСР» в 1991г. Новая Конституция РФ 1993 г. определила роль и место местного самоуправления в правовой системе российского государства.

*Второй этап* связан с принятием в 1995 г. Закона № 154-ФЗ. Этот Закон действовал около 10 лет.

*Третий этап-формирования* правовой базы местного самоуправления в России начался с принятием в 2003 г. Федерального Закона № 131-фз. Как уже отмечалось в главе 2, в дальнейшем в него было внесено и продолжает вноситься большое количество различных изменений и дополнений. Например; только Федеральным законом о 30 ноября 2011 г. № 361-фз «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения и дополнения сразу в 24 статьи Федерального закона № 131-ФЗ. Отметим, что указанная нестабильность правовой базы существенно осложняет организацию местного самоуправления в России.

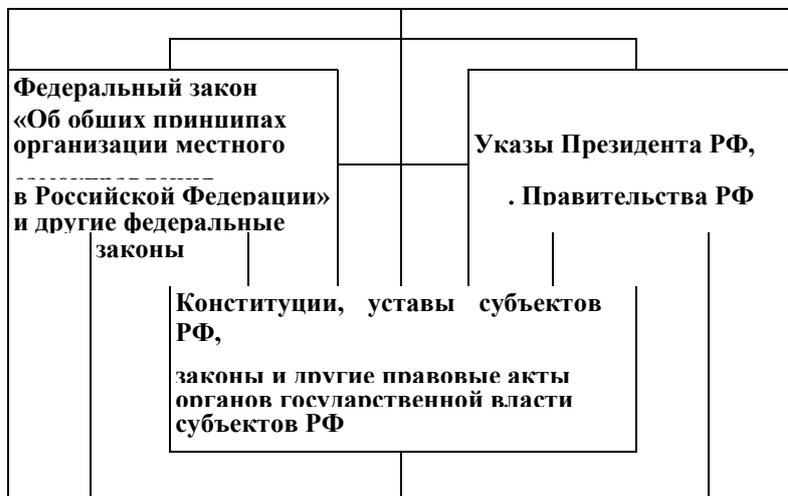
Правовая база местного самоуправления включает в себя Конституцию РФ, федеральные и региональные законы, указы Президента РФ, постановления правительства и т. п., уставы и другие правовые акты муниципальных образований .

Установление общих принципов организации местного самоуправления является, согласно Конституции РФ, предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это предполагает издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных *нормативных правовых актов субъектов РФ. Региональные законы и муниципальные правовые акты позволяют конкретизировать положения федеральных законов применительно к местным условиям*, однако региональные законы не могут противоречить Конституции РФ и *федеральным законам*, а муниципальные правовые акты кроме того не могут противоречить правовым актам субъектов РФ.

Правовая база местного самоуправления находится в стадии своего 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, финансо-

вого права, земельного права, экологического права и других отраслей права. Комплексный характер муниципального права отражает многогранный характер муниципальной деятельности.

#### Конституция Российской Федерации



#### Уставы муниципальных образований, правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления

#### Конституционные основы местного самоуправления

Конституционные нормы обладают высшей юридической силой в отношении всех других законодательных актов любого уровня. **В сводном виде основные положения Конституции РФ по вопросам местного самоуправления представлены в табл. 2.**

**Таблица 2 Конституционные основы местного самоуправления в РФ**

Предмет регулирования	№ статей	Содержание конституционных норм
Глава 1. Основы конституционного строя		
Статус местного самоуправления	3, п. 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, п. 2	В Российской Федерации признается и защищается муниципальная собственность
	9, п. 2	В муниципальной собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы
Глава 2. Права и свободы человека и гражданина		
Основные права и сво-	18	Определяют деятельность органов местного самоуправления

	24, п. 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, п. 2	Право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления
	33	Право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления
<b>Предмет регулирования</b>	<b>№ статей</b>	<b>Содержание конституционных норм</b>
Право на жилище	40, п. 2	Органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище
	40, п. 3	Обязанность предоставления жилья малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, бесплатно или за доступную плату из муниципальных жилищных фондов
Право на медицинскую помощь	41, п. 1	Бесплатность оказания медицинской помощи в муниципальных учреждениях здравоохранения за счет соответствующих бюджетов, страховых взносов, других поступлений
Право на образование	43, п. 1	Общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях
	43, п. 2	Бесплатность высшего образования в муниципальном образовательном учреждении на конкурсной основе
<b>Глава 3. Федеративное устройство</b>		
Установление принципов организации местного самоуправления	72, п. 1, пп. «н»	Установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ
<b>Глава 8. Местное самоуправление</b>		
Сфера деятельности	130, п. 1	Обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью
Форма осуществления	130, п. 2	Осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления
Территории	131, п. 1	Осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций
	131, п. 2	Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий
Структура органов	131, п. 1	Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно

Задачи и функции	<b>132, п. 1</b>	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	<b>132, п. 2</b>	Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству
Гарантии прав	<b>133</b>	Местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами

Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление, провозглашает его право на муниципальную собственность, включая собственность на землю и другие природные ресурсы, на самостоятельное решение вопросов местного значения, на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета.

Положения Конституции о самостоятельности местного самоуправления и то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, означает не утрату местным самоуправлением властной природы, а невозможность органов государственной власти выступать в качестве вышестоящей инстанции по отношению к местному самоуправлению.

### **3. Федеральное законодательство**

Федеральные законодательные акты, касающиеся местного самоуправления, могут быть разделены на три группы.

**Первая группа включает** в себя федеральные законы, указы президента Российской Федерации, постановления Правительства РФ, специально посвященные вопросам местного самоуправления.

**Во вторую группу входят** федеральные отраслевые законы и иные нормативные акты, содержащие отдельные нормы муниципального права.

**Третья группа включает** постановления и определения Конституционного суда РФ, посвященные проблемам местного самоуправления.

**Из числа** первой группы главным является Федеральный закон 131-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями. В законе раскрыты основные понятия и термины местного самоуправления, определена роль местного самоуправления в осуществлении народо-властия, закреплены права граждан на осуществлении местного самоуправления.

**Структура Федерального закона «Об общих принципах организации местного са-**

**моуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 –ФЗ**

<b>Гла-</b>	<b>Статьи</b>	<b>Наименование</b>
<b>1</b>	1-9	Общие положения
<b>2</b>	10-13	Принципы территориальной организации местного самоуправления
<b>3</b>	14-18	Вопросы местного значения
<b>4</b>	19-21	Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями
<b>5</b>	22-33	Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления
<b>6</b>	34-2	Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления
<b>7</b>	43-8	Муниципальные правовые акты
<b>Главы</b>	<b>Статьи</b>	<b>Наименование</b>
<b>8</b>	49-65	Экономическая основа местного самоуправления
<b>9</b>	66-69	Межмуниципальное сотрудничество
<b>10</b>	70-78	Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью
<b>11</b>	79-82	Особенности организации местного самоуправления
<b>12</b>	83-86	Переходные положения

**Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 5) относит к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления:**

- определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;
- 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.

**Из второй группы федеральных законов** особое значение имеют Гражданский (далее — ГК РФ), Земельный (далее — ЗК РФ), Градостроительный (далее — ГСК РФ), Жилищный, Бюджетный (далее — БК РФ), **Налоговый кодексы Российской Федерации, оказывающие огромное влияние на деятельность местного самоуправления.** Большое значение для местного самоуправления имеют также федеральные законы от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», от 21

декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», от 21 июля 2005 г. № 44-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее — Закон об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований) и др.

**В целом же нормы муниципального права содержатся в сотнях федеральных отраслевых законов** — от воинской службы до здравоохранения, причем некоторые из них необоснованно возлагают на органы местного самоуправления задачи и функции, не обеспеченные финансовыми ресурсами. Эти законы подлежат пересмотру в рамках совершенствования федерального законодательства.

Значительную роль в развитии правовой базы местного самоуправления имеют указы Президента РФ. Ряд вопросов развития местного самоуправления решается постановлениями Правительства РФ. Конституционный Суд РФ неоднократно выступал в защиту конституционных прав органов местного самоуправления, признавая несоответствующими Конституции РФ отдельные положения федеральных законов и законов субъектов РФ.

### **Региональное законодательство**

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

Федеральный закон № 131 -ФЗ (ст. 6) относит к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ правовое регулирование:

вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ;

прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;

прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по вопросам, регулирование которых отнесено к компетенции субъектов РФ;

прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий субъектов РФ.

В конституциях (уставах) субъектов РФ содержатся разделы, посвященные местному самоуправлению. Во многих субъектах РФ приняты законы об организации местного са-

моуправления на своих территориях. В каждом субъекте РФ принят также пакет других законов по вопросам местного самоуправления: о выборах в органы местного самоуправления, о местных референдумах, о муниципальной службе, об административно-территориальном устройстве субъекта РФ, о порядке образования и преобразования муниципальных образований и др. Из отраслевых региональных законов, особо влияющих на деятельность местного самоуправления, можно отметить законы субъектов РФ о собственности, о бюджете и бюджетном процессе, о региональных налогах и сборах и др.

Несмотря на наличие общей правовой основы, законодательная практика отдельных субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления существенно различается. Совершенствование региональной составляющей муниципального права является одной из самых злободневных задач формирования правовой базы местного самоуправления.

### **Муниципальные правовые акты**

Муниципальными правовыми актами признаются решения по вопросам местного значения или по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, принятые в установленном порядке населением, органами и (или) должностными лицами местного самоуправления и документально оформленные. Данные акты подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Их неисполнение или ненадлежащее исполнение влечет наступление предусмотренной законом ответственности.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить федеральным законам и иным правовым актам, а также законам соответствующих субъектов РФ.

Различают **нормативные правовые акты** и **правовые акты индивидуального характера**. Нормативные правовые акты устанавливают правила поведения для неопределенного круга лиц и рассчитаны на неоднократное применение. Правовой акт индивидуального характера предусматривает разовое (однократное) применение и устанавливает права и обязанности конкретных лиц.

*Таблица 3.3 Система муниципальных правовых актов*

<b>Кто принимает</b>	<b>Тип правового акта</b>	<b>Наименование правового акта или решаемые вопросы</b>
Население на референдумах и схо-	Решения	Важнейшие вопросы местного значения, затрагивающие интересы населения

Представительный орган	Решения	Устав муниципального образования. Правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Местный бюджет и отчет о его исполнении. Местные налоги и сборы. Планы и программы развития муниципального образования и др. Вопросы организации деятель-
Председатель представительного органа	Постановления и распоряжения	Вопросы организации деятельности представительного органа
Глава местной администрации	Постановления	Вопросы местного значения. Вопросы, связанные с осуществлением переданных государственных пол-
	Распоряжения	Вопросы организации работы местной администрации
Глава муниципального органа	Постановления и распоряжения	Вопросы председателя представительного органа или главы администрации (в зависимости от зани-
Иные должностные лица	Распоряжения и приказы	Вопросы, отнесенные к их полномочиям

Устав муниципального образования и решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан на местном референдуме (сходе), обладают высшей юридической силой на территории муниципального образования. Нормативные правовые акты представительного органа регулируют важнейшие процессы жизнедеятельности муниципального образования, например: порядок проведения местных референдумов и местных выборов, порядок организации территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования, порядок управления собственностью муниципального образования, правила торговли на территории муниципального образования и др.

Нормативные правовые акты представительного органа регулируют важнейшие процессы жизнедеятельности муниципального образования. Наиболее типичные из этих актов:

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 др.

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального обществен-

ного само-управления, а также инициативными группами граждан.

**Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования. Для отдельных видов муниципальных правовых актов порядок их вступления в силу имеет свои особенности.** Так, акты о налогах и сборах вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом РФ. Акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Жители муниципального образования имеют право на ознакомление с муниципальными правовыми актами, за исключением актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено 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.).

#### **Устав муниципального образования**

**Устав муниципального образования является основным правовым актом** муниципального образования, своеобразной местной конституцией. В нем, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, 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 местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий вы-

борных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

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

порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

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

Разработка устава производится муниципальным образованием самостоятельно. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что устав муниципального образования принимается его представительным органом. Однако в целях привлечения населения к процессу принятия столь важного документа возможно предварительное вынесение некоторых его основных положений на местный референдум. После получения решения по этим вопросам остальные положения и устав в целом принимаются представительным органом.

Устав муниципального образования, а также внесенные в него изменения и дополнения подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации, которая осуществляется органами юстиции в порядке, предусмотренном федеральным законом. Основанием для отказа в регистрации может быть противоречие положений устава Конституции РФ, федеральным законам, законам субъекта РФ либо нарушение установленного порядка принятия устава. В этих случаях представительный орган муниципального образования обязан внести в текст устава необходимые коррективы. Решение органа юстиции об отказе в регистрации устава может быть обжаловано в судебном порядке.

Правовая основа местного самоуправления. В Российской Федерации на конституционном уровне закреплены основополагающий принцип верховенства закона и вытекающая из него иерархия правовых актов. В системе правовых ценностей высшей формой выражения, организации и защиты является закон. Все другие правовые акты должны соответствовать закону. Кроме того, следует учесть, что Конституция Российской Федерации ввела принцип «включенности» международно-правовых актов в правовую систему Российской Федерации и признала приоритет правил международных договоров над нормами законов в случае их противоречия.

Все международно-правовые акты «входят» в правовую систему Российской Федерации только после их ратификации, одобрения, присоединения. Таковы конституционный императив и процедуры, установленные в п. 4 ст. 15, п. «б» ст. 86, п. «г» ст. 106 Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе «О международных договорах Россий-

ской Федерации».

**Система нормативно-правовых актов в Российской Федерации выглядит следующим образом.**

1. Конституция Российской Федерации (Основной Закон).
2. Федеральные нормативно-правовые акты:
  - а) законы (конституционные и обыкновенные);
  - б) указы Президента Российской Федерации; в) иные федеральные подзаконные акты (правовые акты палат Федерального собрания, Правительства Российской Федерации).
3. Региональные нормативно-правовые акты:
  - а) конституции (уставы) субъектов Федерации; б) законы субъектов Федерации; в) региональные подзаконные акты (правовые акты региональных законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, а также государственных должностных лиц).
4. Муниципальные подзаконные нормативно-правовые акты (уставы муниципальных образований, правовые акты представительных и иных органов, а также должностных лиц местного самоуправления). Нормативные предписания органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для всех лиц, проживающих на соответствующей территории.

**Таким образом, правовую** основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон **законодательные (представительные) органы государственной власти** — образуемые непосредственно народом, подотчетные ему и ответственные перед ним государственные органы, осуществляющие по полномочию и в интересах

народа государственную власть.

# Тема:

## Правовые основы местного самоуправления.

### **Тема 4. Территориальные основы местного самоуправления в Амурской области.**

Территориальная основа является важнейшим признаком публичной власти, в том числе и власти муниципальной. Территориальное устройство местного самоуправления предполагает разделение населения по территориальному признаку в силу сложившихся историко-географических условий. В широком смысле под территориальными основами местного самоуправления следует понимать совокупность отношений, возникающих по поводу его территориального устройства.

При рассмотрении вопроса о территориальных основах местного самоуправления необходимо определить на какой территории оно осуществляется. В любом государстве публичная власть не может осуществляться из единого центра, возникает необходимость передачи управленческих функций на места. Для этого используется так называемое локально-территориальное деление, под которым следует понимать разделение государства на внутренние локальные территории, в рамках которых осуществляются публично-властные функции и создаются органы публичного (государственного и муниципального) управления.

**В иерархии территориальных единиц России выделяются два уровня.** Первый представляет собой деление страны на первичные территориальные составляющие — субъекты РФ,

второй — деление субъектов РФ на административно-территориальные единицы.

Административно-территориальная единица — часть территории субъекта РФ с установленными границами, имеющая свое наименование, постоянный центр, характеризующаяся единством, непрерывностью, включающая, как правило, один или несколько населенных пунктов.

Местное самоуправление осуществляется именно в рамках административно-территориальных единиц (сел, поселков, районов города и др.) Согласно ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

**муниципальное образование** — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

**Таким образом, под муниципальным образованием следует понимать** административно-территориальную единицу, занимающую часть территории субъекта РФ и обладающую определенными признаками: единой населенной территорией, осуществлением на данной территории местного самоуправления населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, наличием устава муниципального образования, муниципальной собственности и местного бюджета.

Местное самоуправление может иметь место вне муниципального образования. В свою очередь, муниципальное образование без местного самоуправления не может быть образовано.

Муниципальное образование не может состоять из территориально не связанных друг с другом частей. Границы поселений не могут пересекаться границами населенных пунктов. Территория поселения не может входить в территорию другого поселения. Территория городского округа, даже если она окружена со всех сторон территорией муниципального района, не входит в состав его территории. Границы муниципальных районов не могут пересекаться границами поселений. Границы муниципальных образований любых видов не могут пересекать границы субъекта РФ, на территории которого созданы муниципальные образования.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит критерии, с учетом которых должны устанавливаться границы муниципальных образований разного типа (ст. 11 и 12).

В соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. В данной части статьи Конституции РФ зафиксированы территориальные основы местного самоуправления.

Таким образом, **территориальные основы местного самоуправления** представляют совокупность норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: состав территории, порядок установления и изменения границ муниципального образования. Их установление имеет важное значение, ибо в конечном счете очерчиваются пространственные границы деятельности муниципального образования, его населения и органов, действия принятых ими решений.

**На практике используют два основных способа территориальной организации местного самоуправления —**

территориальный и поселенческий. При выборе **поселенческого способа** муниципальные образования создаются в границах поселений (городов, сел, поселков). **При территориальном способе муниципальные образования** образуются в пределах определенной территории, в состав которой могут входить несколько поселений.

Территориальная организация местного самоуправления имеет в России **двухуровневую структуру.**

**На первом уровне —** городские и сельские поселения,  
на втором — муниципальные районы.

Двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления сочетает в себе достоинства как поселенческого, так и территориального принципа организации местного самоуправления.

Но при этом встает вопрос о необходимости разграничения региональным законодательством полномочий, объектов собственности и доходных источников между муниципальными образованиями разного уровня, недостаточное урегулирование которого ведет к нарушению принципа недопустимости подчиненности среди муниципальных образований.

На решение данной проблемы направлен Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым предусмотрено создание следующих видов муниципальных образований: городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения.

**Конституция РФ выделяет городские и сельские поселения.**

Они, условно говоря, являются базовыми в системе местного самоуправления. Население, проживающее в них, не может быть лишено права на его осуществление, т.е. недопустимо изъятие этого права, например, решением органов государственной власти субъектов Федерации или районных властей. Более того, на указанных территориях должно осуществляться местное самоуправление, и население соответствующих муниципальных

образований не может через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на данное самоуправление (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П).

В соответствии со ст. 2 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **городское поселение** — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городское поселение также в соответствии с генеральным планом городского поселения может включать территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

В соответствии с вышеуказанной статьей **сельское поселение** — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), где местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

На территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. В таком случае данный населенный пункт входит непосредственно в состав территории муниципального района.

**К территориям с низкой плотностью сельского населения** относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов, плотность сельского населения в которых более чем в 3 раза ниже средней плотности сельского населения в стране. К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов, плотность сельского населения в которых более чем в 3 раза выше средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечни субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах, территории которых относятся к территориям с низкой или высокой плотностью сельского населения, утверждаются Правительством РФ, в том числе и по представлению органов государственной власти субъектов РФ, и могут изменяться не чаще одного раза в пять лет.

Если сельское поселение включает несколько населенных пунктов, то одно из них с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры наделяется статусом административного центра поселения. Именно в нем должен находиться представи-

тельный орган сельского поселения. Границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав. Указанные требования доступности могут в соответствии с законами субъектов РФ не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях. Местное самоуправление не исключается и на других территориях, что и подтвердил Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Следует отметить, что **Конституционный Суд РФ, раскрывая содержание конституционного положения о местном самоуправлении «на других территориях», сформулировал ряд правовых позиций:**

Согласно ст. 2 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **муниципальный район** — это несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

В состав муниципального района наряду с муниципальными образованиями — городскими, сельскими поселениями, межселенными территориями — могут входить сельские населенные пункты с численностью населения менее 100 человек, не являющиеся самостоятельными муниципальными образованиями и не входящие в состав городских, сельских поселений.

Один из населенных пунктов, входящих в состав муниципального района, с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры, наделяется статусом его административного центра. В соответствии со ст. 2 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» административным центром сельского поселения, муниципального района признается населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта РФ находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

Административным центром муниципального района является город, поселок, имеющий статус городского округа и окруженный территорией муниципального района. Границы муниципального района устанавливаются, как правило, с учетом транспортной дос-

тупности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования доступности могут в соответствии с законами субъектов РФ не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Местное самоуправление с некоторыми особенностями осуществляется в закрытых административно-территориальных образованиях и наукоградах.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **городской округ** — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельности решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ.

Городские округа зачастую включают в свой состав населенные пункты, которые могли бы быть самостоятельными муниципальными образованиями — поселениями, входящими в состав муниципальных районов. Статус городского округа удобен для крупных городов, приравненных в рамках административно-территориального деления субъектов РФ к административным районам, в частности он рассчитан на административные центры субъектов РФ. Но на практике статусом городских округов наделяются также небольшие города, поселки городского типа — центры административных районов с одновременным включением в состав их территории соответствующих районов. Подобное решение позволяет избежать создания в населенных пунктах, расположенных на территории названных

районов, отдельных муниципальных образований, а значит, сэкономить бюджетные средства, но отдаляет муниципальную власть от населения.

В соответствии со ст. 2 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **внутригородская территория города федерального значения** — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Таким образом, на внутригородской территории города федерального значения также осуществляется одноуровневое местное самоуправление.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подробно регламентирует вопросы образования и преобразования муниципальных образований.

**Образование муниципального образования** — процесс создания муниципального образования на межселенной территории (территории, находящейся вне границ поселений), например, в связи с появлением нового населенного пункта, отвечающего критериям городского или сельского поселения. Оно основано на волеизъявлении местного населения и юридически закрепляется в законе субъекта РФ о границах и статусе нового муниципального образования, а также в уставе последнего.

**Упразднение муниципального образования** — процесс прекращения муниципального образования в связи с утратой признака населенности.

Упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет менее 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении.

Упразднение поселений осуществляется законом субъекта РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ или федеральных органов государственной власти в соответствии с законом. Инициатива населения об упразднении поселения оформляется решением об упразднении поселения, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об упразднении поселения оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта РФ об упразднении поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Согласно ст. 13 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **преобразование муниципальных образований** — объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

**Объединение** — слияние двух или более муниципальных образований в одно новое муниципальное образование путем прекращения объединяющихся муниципальных образований и перехода их территории, прав, обязанностей к новому муниципальному образованию. Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия каждого из поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного ст. 24 Закона от «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», либо на сходах граждан.

Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования.

Объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта РФ, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.

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

**Разделение** — прекращение муниципального образования путем его разделения на два и более новых муниципальных образований с передачей территории, прав и обязанностей разделяемого муниципального образования вновь создаваемым муниципальным образованиям. Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного ст. 24 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», либо на сходах граждан. Разделение муници-

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

Возможно преобразование также путем выделения одних муниципальных образований из состава других, а также присоединения одних муниципальных образований к другим.

**Выделение** — создание муниципального образования путем выделения его из состава другого муниципального образования с передачей выделяемому муниципальному образованию части территории, а также ряда прав и обязанностей последнего.

**Присоединение** — прекращение муниципального образования путем его вхождения в состав другого муниципального образования и передачи последнему своей территории, прав, обязанностей. В настоящее время порядок выделения и присоединения муниципальных образований законодательно не установлен.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов РФ, федеральных органов государственной власти. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного ст. 24 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Преобразование муниципальных образований требует переходного периода, в течение которого на преобразуемой муниципальной территории действуют органы местного самоуправления создаваемых и прекращаемых муниципальных образований, принимается

устав нового муниципального образования, изменяется устав преобразуемого муниципального образования, решаются иные вопросы.

## **Тема 5. Формирование системы органов местного самоуправления в Амурской области. Органы местного самоуправления в г. Благовещенске.**

**Функции** местного самоуправления осуществляются как гражданами, так и через органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления являются ядром организационной основы местного самоуправления. **Организационная основа местного самоуправления** — часть социальной основы местного самоуправления, которая представляет собой совокупность общественных отношений, касающихся наименования структуры органов местного самоуправления, порядка их формирования, форм и принципов их деятельности, а также выборных должностных лиц местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обладают сходными чертами с органами государственной власти.

**Во-первых**, орган местного самоуправления, как и орган государственной власти, является публично-правовым образованием.

**Во-вторых**, он наделен определенной компетенцией, властными полномочиями.

**В-третьих**, деятельность органа местного самоуправления осуществляется на определенной территории и носит подзаконный характер. При этом органы местного самоуправления выделены из системы органов государственной власти, не могут выступать от имени государства и призваны выражать интересы местного населения. Они обладают не государственно-властными, а юридически властными полномочиями.

В ч. 2 ст. 130 Конституции РФ указано, что местное самоуправление осуществляется через выборные и другие органы местного самоуправления. Именно через них главным образом реализуется право граждан на осуществление местного самоуправления. Согласно ст. 12 Конституции РФ такие органы не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем закон может наделить их отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Основой разграничения органов местного самоуправления на выборные и невыборные (назначаемые) служит порядок их формирования.

**По способу формирования выделяются органы**, избираемые непосредственно населением (представительный орган муниципального образования), и органы, образуемые представительным органом муниципального образования (глава муниципального образования, контрольный орган муниципального образования).

Органы местного самоуправления могут быть **коллегиальными** (представительный орган муниципального образования), **коллегиальными и единоличными** (исполнительные органы местного самоуправления) и **единоличными** (глава муниципального образования).

По своему назначению выделяются органы местного самоуправления **общей** (решающие широкий круг задач) и **специальной** (предназначенные руководить отраслью) компетенции.

Органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией — относительно постоянными, устойчивыми полномочиями, отраженными в базовом документе местного самоуправления.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **органы местного самоуправления** — избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

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

Структура органов местного самоуправления, порядок их формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность должны обязательно закрепляться в уставе муниципального образования. В соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Структура органов местного самоуправления определяется населением на референдуме либо сходе граждан (если в муниципальном образовании насчитывается менее ста жителей, обладающих избирательным правом) в следующих случаях:

- образование на межселенных территориях (территориях, находящихся вне границ поселений) нового муниципального образования;
- преобразование существующего муниципального образования.

Проведение местного референдума или схода граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования обеспечивают органы государственной власти субъекта РФ исключительно при нали-

чии соответствующей инициативы жителей вновь образованного муниципального образования.

Местный референдум по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования проводится в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта РФ об установлении границ соответствующего муниципального образования с инициативой о проведении местного референдума выступила группа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, образованная в порядке, установленном Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Указанная группа должна организовать сбор подписей жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, в количестве не менее трех процентов от их общей численности и представить подписные листы в избирательную комиссию субъекта РФ в порядке и сроки, которые установлены тем же федеральным законом.

**Избирательная комиссия субъекта РФ формирует** избирательную комиссию муниципального образования, которая проверяет подлинность собранных подписей, назначает дату проведения местного референдума, а также осуществляет иные полномочия избирательной комиссии муниципального образования по проведению местного референдума. Полномочия местной администрации по материально-техническому обеспечению проведения местного референдума осуществляет исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта РФ.

Структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания только при отсутствии инициативы граждан о проведении местного референдума.

В решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), устанавливаются: структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления; порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.

Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования.

### **Представительные и иные органы местного самоуправления**

Наличие представительного органа является обязательным в муниципальном образовании. В исключительных случаях, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, представительный орган не формируется. В этом случае полномочия представительного органа осуществляет сход граждан.

**Представительный орган муниципального образования** — состоящий из депутатов выборный орган местного самоуправления, наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, представляющий интересы населения и принимающий от его имени муниципальные правовые акты, действующие на территории муниципального образования. Он состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

В соответствии со ст. 35 **Федерального закона** «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее 2/3 установленной численности депутатов.

Представительный орган муниципального района:

может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном настоящей статьей;

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

**Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица.**

Представительный орган местного самоуправления обладает достаточно широкой компетенцией. Он может принять к своему рассмотрению любой вопрос местного значения. Кроме того, за ним закрепляется и исключительная компетенция. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

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

Нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования.

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

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов РФ.

Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме сред-

ствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

**Основная организационно-правовая форма деятельности представительного органа — его сессия либо заседания.**

**Сессия** представительного органа — состоит в проведении его заседаний, заседаний постоянных комиссий (комитетов), депутатских слушаний, работы депутатов в депутатских объединениях.

**Заседание** представительного органа считается правомочным, если на нем обеспечен кворум — присутствует более двух третей депутатов от числа депутатов, избранных в представительный орган. В начале каждого заседания утверждается его повестка.

Депутаты представительного органа на его заседании имеют право: на участие в прениях; вносить предложения и поправки по существу обсуждаемых вопросов; предлагать кандидатуры и высказывать свое мнение по кандидатурам должностных лиц, избираемых (утверждаемых) представительным органом; обращаться с запросами и задавать вопросы; давать справки; пользоваться иными установленными правами. Как правило, решения по рассматриваемым вопросам принимаются открытым голосованием. Количество голосов, необходимое для принятия того или иного решения, устанавливается федеральными законами, уставом муниципального образования и регламентом представительного органа.

**Уставом муниципального образования может быть предусмотрена должность главы муниципального образования.**

В соответствии со ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

**Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:**

- избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;
- в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;
- в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;

- не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;
- в случае формирования представительного органа муниципального района является председателем представительного органа муниципального района.

**Глава муниципального образования в пределах своих полномочий:**

- представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

**Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.**

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- отрешения от должности;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы РФ на постоянное место жительства; и т.д

При досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, досрочные выборы главы муниципального образования проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

Гарантии прав депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно- процессуальных дейст-

вий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов **устанавливаются федеральными законами.**

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

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

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы России на постоянное место жительства и т.д.

**Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления** состоят из главы муниципального образования или главы администрации и возглавляемой ими администрации.

Местная администрация создается в муниципальном образовании в том или ином виде обязательно. В соответствии со ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Таким образом, местная администрация осуществляет организационно-управленческие и исполнительно-распорядительные функции, направленные на исполне-

ние местных нормативных актов и в связи с этим наделена уставом муниципального образования собственной компетенцией.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) — представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопроса местного значения, и законом субъекта РФ — в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Уставом муниципального образования и законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

В том случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) — уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта РФ, могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования.

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

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

**Местная администрация обладает правами юридического лица.**

**Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.** В структуру

местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации. Глава местной администрации не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации и т.д.

Кроме того, контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;

высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;

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

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подконтрольность органов местного самоуправления, а также вопросы организации деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Под структурой администрации понимается перечень структурных подразделений и схема подчиненности. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы. Отраслевые подразделения осуществляют руководство отдельными отраслями муниципального хозяйства (ЖКХ, здравоохранение и т.д.), а функциональ-

ные — отдельные функции в сфере муниципального управления (планирования, контроля и др.).

В структуру местной администрации могут входить такие звенья как: департаменты, комитеты, управления, отделы, инспекции службы, комиссии и другие структурные подразделения, действующие на основании положений о них.

Для организационного, правового и материально-технического обеспечения деятельности местной администрации образуется аппарат местной администрации, представляющий собой совокупность внутренних структурных подразделений, основное назначение которых — оказывать руководящим органам администрации содействие в работе, участие которых в осуществлении полномочий местных органов носит функциональный характер. Его структура определяется представительным органом по представлению главы администрации.

Аппарат местной администрации, как правило, включает организационный отдел (комитет), общий отдел, приемную по личным вопросам граждан, юридический отдел (комитет, управление), информационно-аналитическая службу, пресс-службу главы муниципального образования, отделы (управления) кадровой службы, советников и помощников руководства администрации. В состав аппарата включаются также секретариат, машбюро, иные подразделения, осуществляющие техническое обслуживание.

Специализированные органы управления местных администраций — отделы департаменты, управления, комитеты, отделы, иные структурные подразделения, наделенные специальной компетенцией в определенной отрасли или сфере муниципального хозяйства.

Департаментом или управлением является структурное подразделение администрации, проводящее политику муниципального образования по вопросам местного значения и осуществляющее управление в установленной сфере деятельности, а также координирующее деятельность в этой сфере иных органов и подразделений администрации.

Комитет или отдел — структурное подразделение администрации, осуществляющее межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его ведению, а также регулирование в определенной сфере деятельности.

Городская инспекция или служба — структурное отделение администрации, осуществляющее специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции в установленных сферах ведения.

На территории муниципального образования могут создаваться и другие органы местного самоуправления. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено создание контрольного ор-

гана муниципального образования и избирательной комиссии муниципального образования.

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

Хотя наличие таких органов не является обязательным, целесообразность их создания, особенно в крупных муниципальных образованиях не вызывает сомнения. В связи с этим в настоящее время во многих муниципальных образованиях такие органы уже созданы. Исходя из практики на них обычно возлагаются функции контроля: за эффективностью и целесообразностью расходов муниципальных денежных средств, использованием иных видов муниципальной собственности; законностью и своевременностью движения муниципальных бюджетных средств; хозяйственно-финансовой деятельностью муниципальных предприятий, учреждений и организаций с точки зрения целевого и эффективного использования муниципальной собственности; производственно-финансовой деятельностью иных экономических субъектов, получающих средства из местного бюджета либо пользующихся налоговыми и иными льготами и преимуществами, предоставленными органами местного самоуправления и т.п.

Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию).

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Она является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий устанавливаются федеральным законом (Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г.) и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ, а также уставами муниципальных образований.

Перечень органов местного самоуправления, указанный в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не является исчерпывающим, поэтому предполагает на практике возможность создание и иных органов.

Издание правовых актов представительными органами местного самоуправления обусловлено публично-правовым характером их деятельности.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **муниципальный правовой акт** — решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

В соответствии со ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в систему муниципальных правовых актов входят:

устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Классификация актов по юридическим свойствам позволяет выделить нормативные и ненормативные акты.

Нормативные акты устанавливают или содержат правовые нормы. Таковыми признаются акты, закрепляющие общеобязательные правила по предметам ведения местного самоуправления, регламентирующие иные вопросы, находящиеся в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления. Нормативный характер имеют

основные финансовые и плановые документы (бюджеты, планы и программы социально-экономического развития муниципальных образований). К числу нормативных актов относятся акты городских дум, утверждающие уставы муниципальных образований, организацию территориального общественного самоуправления, а также акты, устанавливающие административную ответственность должностных лиц и граждан, находящихся на территории муниципального образования.

Ненормативные (индивидуальные) акты — не содержат правовых норм, они направлены на возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений. Они принимаются местными представительными органами по кадровым вопросам, посвящены внутренним вопросам, связанным с совершенствованием структуры, организационных форм и методов деятельности местных органов представительной власти (выборы руководящих органов, утверждение постоянных комиссий и т.д.).

**По порядку принятия различают:**

решения, принятые непосредственно населением муниципального образования на местном референдуме (уставы муниципальных образований, решения о приватизации муниципальной собственности и т.д.);

решения, принятые коллегиально на собраниях (сходах) граждан (решения о создании органов территориального общественного самоуправления, решения об избрании старосты сельского поселения как главы муниципального образования и др.);

правовые акты, принятые в порядке народной правотворческой инициативы (постановления представительного органа местного самоуправления об изменении структуры органов местного самоуправления и др.);

правовые акты, принятые коллегиально представительными органами местного самоуправления или выборным коллегиальным органом территориального общественного самоуправления (положения об органах территориального общественного самоуправления и др.);

правовые акты, принятые на основе единоначалия (распоряжения и приказы главы муниципального образования и др.);

договоры, если хотя бы одна из сторон представляет интересы соответствующего муниципального образования (о строительстве муниципального жилья и др.)

**По содержанию правовые акты местного самоуправления подразделяются следующим образом:**

по вопросам хозяйственной деятельности;

по вопросам социальной политики;

по вопросам деятельности местного самоуправления в культурной сфере;

по вопросам охраны общественного порядка.(98) Конкретное наименование правовых актов представительного органа местного самоуправления устанавливается в уставе муниципального образования. Например, городская дума принимает решения и постановления. Решения обязательны для исполнения всеми расположенными на территории города государственными, муниципальными органами и общественными организациями, предприятиями, учреждениями, должностными лицами и гражданами. Постановления обычно принимаются по вопросам внутренней организации представительного органа и его структурных звеньев.

Исполнительно-распорядительный орган (администрация) в лице главы администрации издает постановления и распоряжения. Постановления имеют нормативный характер. Распоряжения издаются по вопросам правоприменения и организации деятельности местной администрации.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За их неисполнение граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ.

Если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт РФ либо закон или иной нормативный правовой акт субъекта РФ по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта РФ, вопрос о соответствии разрешается судом. До вступления в силу решения суда о признании такого несоответствия принятие муниципальных право-

вых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ, не допускается.

### **«Местное самоуправление на примере муниципального образования города Благовещенска»**



## **Местное самоуправление на примере муниципального образования города Благовещенска**

Выполнил студент группы 421узб6  
юридического факультета  
40.03.01. Юриспруденция  
Николенко Олеся Викторовна

В соответствии со ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Традиционно принято считать, что становление и развитие законодательства о местном самоуправлении в России берет начало с принятия Конституции Российской Федерации в декабре 1993 года. Безоговорочно, именно этот нормативный правовой акт «стоит на первом месте в законодательстве страны» - является учредительным документом государства, определяющим правовые, политические и экономические основы его систем.

Так, согласно ст. 12 Конституции РФ 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.

Однако, профессор С.А. Авакьян, не раз выражавший сомнения в реалистичности и действенности ст. 12 Конституции РФ, уверен, что она создала иллюзию местной власти, функционирующей как нечто автономное и свободное от политической власти и государ-

ственного управления. Как будто эта критика такого же свойства, но в ней есть и другой подтекст: декларируемая Конституцией самостоятельность местного самоуправления на самом деле ограничена множеством факторов. Предметы ведения муниципалитетов всех типов определяются исключительно федеральной властью. Она же в основном подбирает «ключи» к их решению, т.е. устанавливает полномочия органов местного самоуправления. Финансовые источники, наполняющие местные бюджеты, регулируются государством. Объем законодательного регулирования местного самоуправления дозируется федеральным центром. И таких примеров, свидетельствующих о том, что якобы бесконтрольное местное самоуправление существует по правилам, диктуемым государством, достаточно.

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления устанавливает Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления). Со дня принятия данного Закона он претерпел 108 редакций.

Согласно п. 2 ст. 1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 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.

Можно сказать, что местное самоуправление — это деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения. В ч. 1 ст. 130 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Право на осуществление местного самоуправления представляет собой совокупность индивидуальных и коллективных прав, каждое из которых может выступать в качестве самостоятельного. Примерами таких индивидуальных и коллективных прав являются:

- организационная обособленность местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ);
- право граждан осуществлять местное самоуправление путем прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления (ст. ст. 3, 32, 130 Конституции РФ);
- право граждан участвовать в референдуме, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ст. 32 Конституции РФ);
- право граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ);
- право граждан на участие в решении вопроса об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (ст. 131 Конституции РФ);
- право граждан самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ);
- право органов местного самоуправления на утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов (ст. 132 Конституции РФ);
- право органов местного самоуправления на осуществление охраны общественного порядка, решение иных вопросов местного значения (ст. 132 Конституции РФ);
- право местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133 Конституции РФ);
- право органов местного самоуправления на наделение отдельными государственными полномочиями с передачей материальных и финансовых средств (ст. 132 Конституции РФ).

Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 2) содержит основные термины и понятия, среди которых:

- городской округ - один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные

полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения;

- вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно;

- органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Рассмотрим муниципальное образование город Благовещенск как пример организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Город Благовещенск основан в 1856 году и входит в состав Амурской области Российской Федерации. Благовещенск наделен статусом городского округа и в соответствии с Уставом (основным Законом) Амурской области является административно-политическим центром Амурской области.

Площадь муниципального образования составляет 321 кв. км. Город Благовещенск - единственный административный центр региона России, находящийся на государственной границе: китайский город Хэйхэ (население порядка 3,4 млн. человек) стоит на правом берегу Амура в 645 метрах.

Благовещенск имеет свою символику: герб, флаг и гимн.

Географические координаты Благовещенска: 50 градус северной широты и 127 градус восточной долготы. Расстояние до Москвы составляет 7985 км по железной дороге и 6480 км по воздуху.

Город Благовещенск расположен в умеренном географическом поясе, где преобладает муссонный климат, средняя температура января:  $-30,2\text{ }^{\circ}\text{C}$ , средняя температура июля:  $+20,8\text{ }^{\circ}\text{C}$ .

Территория муниципального образования города Благовещенска находится в пределах границ, установленных Законом Амурской области от 14.03.2005 № 447-ОЗ «О наделении муниципального образования города Благовещенск статусом городского округа и об установлении его границ». В состав территории городского округа входят не являющиеся муниципальными образованиями сельские населенные пункты: село Белогорье, поселок Му-

хинка, железнодорожные станции Белогорье и Призейская, село Плодопитомник, село Садовое.

По оперативным данным численность постоянного населения городского округа города Благовещенска на 1 января 2017 года составила 229 762 чел., в том числе:

- городское население 224 413 чел.;

- сельское население 5 349 чел.

Общая протяженность автомобильных дорог (по итогам технической инвентаризации) составила 398,6 км, в том числе: протяженность дорог с твердым покрытием -233,2 км; с грунтовым покрытием -165,4 км.

На 2017 год в соответствии с решением Благовещенской городской Думы от 08.12.2015 № «О городском бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов утверждено:

2017 год – доходы 3 976 636,1 тыс. руб., расходы 3 976 636,1 тыс.руб., дефицит 0;

2018 год – доходы 4 026 819 тыс. руб., расходы 4 026 819 тыс. руб., дефицит 0;

2019 год – доходы 4 187 382,0 тыс. руб., расходы 4 187 382,0 тыс. руб., дефицит 0.

Бюджет для граждан по проекту городского бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов размещен на официальном сайте финансового управления администрации города Благовещенска <http://blagfin.ru/> в разделе «Народный бюджет».

Экономика города представлена торговлей (оптовой и розничной), промышленным производством, строительством, транспортом и связью. В структуре экономики города Благовещенска промышленное производство занимает 9,42 %. Объем производства промышленной продукции в 2016 году составил 36,5 млрд. рублей, темп роста 106 % к 2015 году (34,6 млрд. рублей).

Исторически Благовещенск развивался как торговый город Дальнего Востока. Сейчас торговля остается наиболее динамичным сектором экономики. Оборот розничной торговли в Благовещенске за январь 2017 года составил 6750,2 млн. рублей (по Амурской области - 12128,9 млн. рублей). Стационарная розничная торговая сеть города Благовещенска представлена 1194 объектами торговли, торговой площадью 330,2 тыс. кв.м., в том числе: продовольственными – 285 (25,7 тыс. кв.м.), непродовольственными – 807 (254,7 тыс. кв. м.), смешанными – 102 (49,8 тыс. кв. м.). Количество торговой площади на 1 тыс. жителей составляет 1433 кв.м. (в Москве – 515, в среднем по России - 140).

В структуре экономики города строительство занимает 13,59 %. В 2016 году выполнено работ и предоставлено услуг на 8,7 млрд. рублей (в 2015 году – 9,6 млрд. рублей). Город Благовещенск является областным лидером по строительству жилья: в 2016 году введено 122,7 тыс.кв.м. (в 2015 – 151,2 тыс.кв.м.).

По состоянию на 01.01.2017 года на территории муниципального образования города Благовещенска действуют 25 медицинских учреждений системы Министерства здравоохранения Амурской области:

- 10 больничных учреждений, в том числе 4 диспансера;
- 8 амбулаторно-поликлинических учреждений, в том числе 2 центра;
- 1 станция скорой помощи;
- 1 станция переливания крови;
- 1 дом ребёнка.

В сентябре 2015 года введен в эксплуатацию хирургический блок на 300 коек городской больницы, в феврале 2016 года - хирургический корпус на 250 коек в ГАУЗ АО «Амурская областная детская клиническая больница», укомплектованные современным лечебно-диагностическим оборудованием.

По состоянию на 01.01.2017 в муниципальной системе образования функционируют 47 образовательных учреждений: 21 общеобразовательное учреждение, 21 дошкольное образовательное учреждение, 5 учреждений дополнительного образования. Помимо этого, свою деятельность осуществляет 1 негосударственная общеобразовательная организация, в которой обучаются 169 детей.

В 2016 году был открыт новый корпус детского сада № 68 на 340 мест – самый большой в Приамурье.

В Благовещенске действует 100 культурно-досуговых учреждений:

- 4 муниципальных бюджетных учреждения дополнительного образования сферы культуры («Центральная детская школа искусств», «Музыкальная школа», «Художественная школа», «Школа искусств села Белогорье»);
- 12 библиотек МБУК «Муниципальная информационная библиотечная система» (1 – детская библиотека, 1 – детско-юношеская, 1 – библиотечно-информационный центр, 9 библиотек - смешанные);
- 2 культурно-досуговых учреждения (МБУК «Городской дом культуры», МАУК «Общественно-культурный центр»);
- 79 объектов историко-культурного наследия.
- 3 парка (Первомайский детский парк и Городской парк культуры и отдыха, парк «Дружба»).

За 2014 – 2017 годы было построено 3 памятника:

- труженикам тыла на площади Победы;
- казакам-первопоселенцам в районе с. Верхнеблаговещенское;
- основателю ансамбля «Ровесники» В.В.Белоглазову.

Спортивная база в городе представлена 412 спортооружениями, в том числе плоскостных – 195, спортивных залов – 88, стадионов - 3, плавательных бассейнов – 4, крытых спортивных объектов с искусственным льдом – 1, помещений приспособленных для занятий физкультурой и спортом – 115. В 2015 году в Благовещенске впервые появилась первая крытая площадка с искусственным льдом.

Международные связи города Благовещенска характеризуются углублением отношений с традиционными партнерами, а также поиском и реализацией новых форм сотрудничества, налаживанием новых контактов с администрациями и общественными организациями зарубежных городов. Основой международного сотрудничества администрации города была и остается работа по развитию связей с приграничными городами-побратимами – Хэйхэ, Удалянчи, городами, с которыми планируется установление побратимских отношений - Жиджао (КНР), Якутск, Танджин (Республика Корея), Пхенсон (КНДР).

В 2016 году обеспечено открытие 20 пунктов проката велосипедов. Желаящим покататься на общественном велосипеде, достаточно приобрести магнитную карту компании «Юнань», которая имеет международный статус, ею можно воспользоваться в пунктах велопрокатов не только в России, но и в 185 городах Китая.

Основными документами, по которым город Благовещенск растет и развивается, являются:

- Концепция развития города Благовещенска до 2020 года, утвержденная постановлением мэра города Благовещенска от 11.07.2008 № 2164 (в ред. от 22.11.2016);
- Генеральный план города Благовещенска, утвержденный решением Благовещенской городской Думы от 26.07.2007 № 30/75 (с изм. от 26.03.2015);
- Правила землепользования и застройки муниципального образования города Благовещенска, утвержденные решением Благовещенской городской Думы от 27.10.2016 № 26/100 (в ред. от 30.03.2017);
- 11 муниципальных программ, принятых в соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, постановлением администрации города Благовещенска от 05.08.2014 № 3264;
- 80 административных регламентов по предоставлению государственных и муниципальных услуг;
- иные муниципальные правовые акты.

Вопросы местного значения города Благовещенска как городского округа определены Уставом муниципального образования города Благовещенска, утвержденным решением Думы города Благовещенска от 26.05.2005 № 62/89 «О принятии Устава муниципального образования города Благовещенска».

К вопросам местного значения, решение которых осуществляется населением городского округа непосредственно и (или) органами местного самоуправления городского округа, относятся:

- составление и рассмотрение проекта бюджета городского округа (далее - городской бюджет), утверждение и исполнение городского бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении городского бюджета;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;
- организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- обеспечение проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;
- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа;
- разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;
  - организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;
- иные полномочия.

Согласно ст. 17 Устава муниципального образования города Благовещенска структуру органов местного самоуправления города Благовещенска составляют:

представительный орган муниципального образования - Благовещенская городская Дума;

глава муниципального образования города Благовещенска - мэр города Благовещенска;

местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) - администрация города Благовещенска;

контрольно-счетный орган муниципального образования - контрольно-счетная палата города Благовещенска.

Органы местного самоуправления обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Мэр города Благовещенска является высшим должностным лицом муниципального образования города Благовещенска, наделяется настоящим Уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и возглавляет администрацию города Благовещенска. Мэр города Благовещенска избирается большинством голосов от установленной численности депутатов городской Думы тайным голосованием сроком на 5 лет. 23 июля 2015 года мэром города Благовещенска была избрана Калита Валентина Сергеевна.

Мэр города Благовещенска как глава муниципального образования города Благовещенска имеет следующие полномочия:

- 1) представляет городской округ в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени городского округа;
- 2) подписывает и обнародует в порядке, установленном настоящим Уставом, нормативные правовые акты, принятые городской Думой;
- 3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- 4) вправе требовать созыва внеочередного заседания городской Думы;
- 5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Амурской области.

б) иные полномочия, предусмотренные для глав муниципальных образований, федеральным законодательством.

2. Мэр города Благовещенска как глава администрации города Благовещенска:

- 1) представляет администрацию города Благовещенска в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями;
- 2) издает постановления администрации города Благовещенска по вопросам местного значения, отнесенным к полномочиям администрации города Благовещенска;
- 3) издает распоряжения администрации города Благовещенска по вопросам организации работы администрации города Благовещенска;
- 4) организует и обеспечивает исполнение полномочий администрации города Благовещенска по решению вопросов местного значения;
- 5) обладает правом внесения в городскую Думу проектов решений городской Думы;
- 6) организует исполнение нормативных правовых актов городской Думы в пределах своих полномочий;
- 7) представляет на рассмотрение и утверждение городской Думой проект городского бюджета и отчет о его исполнении;
- 8) распоряжается средствами городского бюджета;
- 9) разрабатывает и вносит в городскую Думу на утверждение городской Думой структуру администрации города Благовещенска, определяет штат администрации города Благовещенска и руководит ее деятельностью в соответствии с настоящим Уставом, формирует совещательные органы;
- 10) назначает на должность и освобождает от должности заместителей мэра города Благовещенска, руководителей органов администрации города Благовещенска, а также руководителей муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с особенностями и квалификационными характеристиками должностей, предусмотренными для данной категории работников действующим законодательством;
- 11) осуществляет личный прием граждан не реже одного раза в месяц, рассматривает предложения, заявления и жалобы граждан, принимает по ним решения;
- 12) имеет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, законами Амурской области, настоящим Уставом, решениями городской Думы.

Городская Дума наделена полномочиями от лица всего населения городского округа принимать решения по вопросам местного значения. Городская Дума состоит из 30 депутатов. Депутаты городской Думы избираются на основе мажоритарно-пропорциональной избирательной системы. Срок полномочий городской Думы 5 лет.

Структуру городской Думы составляют:

председатель городской Думы;

заместители председателя городской Думы;

комитеты городской Думы;

аппарат городской Думы.

В исключительной компетенции городской Думы согласно ст. 20 Устава муниципального образования города Благовещенска находятся:

- 1) принятие Устава муниципального образования города Благовещенска и внесение в него изменений;
- 2) утверждение городского 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 городского округа, 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 и иные полномочия.

Контрольно-счетная палата города Благовещенска (далее - контрольно-счетная палата) является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля, формируется городской Думой и подотчетна ей. Контрольно-счетная палата образуется в целях контроля за исполнением городского бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта городского бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольно-счетная палата образуется в составе председателя, заместителя председателя, аудиторов и аппарата контрольно-счетной палаты. Полномочия контрольно-счетной палаты определены ст. 35 Устава муниципального образования города Благовещенска.

Администрация города Благовещенска является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, наделенным настоящим Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения. Администрацией города Благовещенска руководит мэр города Благовещенска на принципах единоначалия. Администрация города Благовещенска осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательными и иными

нормативными актами Российской Федерации и Амурской области, решениями городской Думы, постановлениями мэра города Благовещенска, постановлениями администрации города Благовещенска, распоряжениями администрации города Благовещенска по вопросам организации работы администрации города Благовещенска, настоящим Уставом и регламентом администрации города Благовещенска, утверждаемым мэром города Благовещенска. Полномочия администрации города Благовещенска установлены ст. 33 Устава муниципального образования города Благовещенска.

Структура администрации города Благовещенска утверждается городской Думой по представлению мэра города Благовещенска. Мэр города Благовещенска представляет структуру администрации города Благовещенска на утверждение городской Думой в двухмесячный срок после вступления в должность.

В структуру администрации города Благовещенска входят мэр города Благовещенска, заместители мэра города Благовещенска, 358 муниципальных служащих, 16 управлений, 1 комитет, 5 отделов. Полномочия администрации города Благовещенска утверждены статьей 33 Устава муниципального образования города Благовещенска.

Администрация города Благовещенска имеет официальный сайт в информационно-коммуникационной сети «Интернет», где размещается информация о деятельности администрации как органа местного самоуправления.

#### **Тема 7. Финансово-экономические основы местного самоуправления в Амурской области.**

В соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления органам местного самоуправления в обязательном порядке должны выделяться собственные финансово-экономические средства.

**Экономическая основа местного самоуправления** — совокупность материальных ресурсов, необходимых для выполнения задач и функций местного самоуправления, реализации полномочий по решению вопросов местного значения и передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Экономическую основу местного самоуправления составляют: муниципальная собственность; местные финансы; имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления; иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

В соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

Муниципальная собственность представляет собой отдельную форму собственности, существующую параллельно с государственной. В соответствии со ст. 215 ГК РФ муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности городским, сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Под другими муниципальными образованиями понимаются городские округа, муниципальные районы и внутригородские территории городов федерального значения.

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности. Можно выделить два основных способа защиты муниципальной собственности: административный и судебный.

В муниципальной собственности может находиться: имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения; имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления; имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования; имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отдельно закрепляет перечень муниципального имущества, которое может находиться в собственности поселений, муниципальных районов и городских округов (ст. 50).

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, перечисленным в ч. 2 и ч. 3 ст. 50 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», указанное имущество подлежит реперофилитрованию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества устанавливаются федеральным законом.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Согласно ст. 51 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти РФ (органам государственной власти субъекта РФ) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г. предусмотрено создание муниципальных унитарных предприятий. Эти органы определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

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

Согласно ст. 217 ГК РФ имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. Приватизация муниципального имущества является одним из важных источников пополнения местных бюджетов. Ее порядок и условия определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами (Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г.). Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Финансовая основа местного самоуправления является составной частью экономической основы местного самоуправления. В условиях финансового федерализма необходимо принимать во внимание, что финансовая основа местного самоуправления неразрывно связана с институтами бюджетного и налогового администрирования государства.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Наличие бюджета укрепляет экономическую самостоятельность органов местного самоуправления, способствует активизации хозяйственной деятельности и развитию инфраструктуры соответствующей территории.

Местные бюджеты являются важной составляющей всей бюджетной системы Российской Федерации. В соответствии со ст. 14 БК РФ бюджет муниципального образования (местный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района. В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.

Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Местный бюджет имеет доходную и расходную части. Доходы местных бюджетов — денежные средства, поступающие в местный бюджет на условиях безвозмездности и безвозвратности, перечисление которых начинается с момента их уплаты и завершается зачислением на счет местного бюджета. Расходы местного бюджета — денежные средства, которые направляются на финансовое обеспечение задач, функций государства, местного самоуправления

В доходной части местного бюджета можно выделить собственные доходы, за счет которых финансируется решение вопросов местного значения, а также субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. К собственным доходам местных бюджетов относятся:

средства самообложения граждан;  
доходы от местных налогов и сборов;  
доходы от региональных налогов и сборов;  
доходы от федеральных налогов и сборов;  
безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней;  
доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;  
часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;  
штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;  
добровольные пожертвования;  
иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

Муниципальные образования вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

*Муниципальные заимствования* — займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, по которым возникают обязательства муниципального образования как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в валюте обязательств.

Муниципальные заимствования включают в себя: муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг; кредиты, полученные от кредитных организаций (банковские кредиты); бюджетные кредиты, полученные от бюджета субъекта РФ; муниципальные гарантии.

Долговые обязательства муниципального образования в совокупности формируют муниципальный долг.

Наиболее распространенной формой заимствования являются банковские кредиты муниципальным образованиям. Привлечение банковских кредитов основывается на заклю-

ченных договорах с кредитными организациями и обеспечивается залогом муниципального имущества, гарантиями и поручительствами третьих лиц, в том числе субъектов РФ.

Бюджетный кодекс РФ говорит о возможности предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам из бюджета субъекта РФ. Они могут предоставляться на срок до одного года. Основания, порядок предоставления, использования, возврата кредитов устанавливается законами субъектов РФ и нормативно-правовыми актами исполнительных органов субъектов РФ.

Иногда возникают ситуации неравной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, обусловленными различными объективными факторами (числом жителей, объемом расходов и др.). *Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений* — предоставление определенных финансовых средств в целях выравнивания, исходя из численности жителей поселений, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Один из вариантов выравнивания бюджетной обеспеченности поселений — выделение местным бюджетам дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений (для муниципальных поселений), районов (для муниципальных районов и городских округов). Под *дотациями* понимаются средства, предоставленные местным бюджетам из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения.

Вышеуказанные региональные фонды образуются в составе бюджета субъекта РФ в обязательном порядке в целях выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения. Закон субъекта РФ о региональном бюджете на очередной финансовый год определяет как объем всего фонда, так и размер дотаций для каждого поселения.

Все городские и сельские поселения субъекта РФ имеют право на получение дотаций. Данным правом не обладают только те поселения, в которых расчетные налоговые доходы в отчетном году превысили установленный субъектом РФ уровень. Дотации из данного фонда выделяются исходя из численности жителей муниципального поселения.

В отличие от муниципальных поселений муниципальные районы (городские округа) обладают правом на получение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов только в том случае, если уровень их расчетной бюджетной обеспеченности не превышает уровень, служащий критерием выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов. Данный уровень устанавливается в соответствии с положениями Бюджетного кодекса (ст. 138).

Под *субвенциями* понимаются денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и подлежащие возврату в случае их неиспользования по назначению в установленный срок.

Субвенции, получаемые бюджетом муниципального района на исполнение полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств бюджетов субъектов РФ, направляются в районный фонд финансовой поддержки поселений. При этом нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц утверждаются решением представительного органа муниципального района на очередной финансовый год.

В том случае, если уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в 2 раза и более превышал средний уровень по данному субъекту, законом субъекта РФ о бюджете могут быть предусмотрены перечисления субвенций из бюджета данного муниципального образования в соответствующий региональный фонд финансовой поддержки.

Возможно предоставление средств местным бюджетам в форме субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры из фонда муниципального развития.

Для получения указанных субсидий необходимо совпадение двух условий: наличия инвестиционной программы и долевого участия муниципального образования за счет средств местного бюджета в финансировании соответствующей программы развития общественной инфраструктуры.

Еще одной формой финансовой помощи местным бюджетам является выделение субсидий из регионального фонда софинансирования социальных расходов (предоставление на условиях долевого финансирования субсидий малоимущим гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг). Порядок предоставления использования данных субсидий определяется законом субъекта РФ.

Бюджетам муниципальных образований может предоставляться иная финансовая помощь из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта РФ, а также постановлениями Правительства РФ.

Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации. Федеральный закон, предусматривающий изменение состава собственных доходов местных бюджетов, вступает в силу с

начала очередного финансового года, но не ранее чем через три месяца после его принятия.

В доходы местных бюджетов зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, в соответствии со ст. 63 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Учет операций по распределению доходов от налогов и сборов в соответствии с нормативами отчислений осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ.

*Бюджетный процесс в муниципальном образовании* — регламентируемая нормами права деятельность органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов местных бюджетов, утверждению и исполнению местных бюджетов, а также по контролю за их исполнением. В бюджетном процессе, осуществляемом на местном уровне, можно выделить следующие стадии: составление проекта бюджета; рассмотрение бюджета и утверждение бюджета; исполнение бюджета.

Проект местного бюджета составляется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и принимаемыми с соблюдением его требований муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Составление проектов бюджетов — исключительная прерогатива местных администраций муниципальных образований. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют финансовые органы муниципальных образований. В целях своевременного и качественного составления проектов бюджетов соответствующие финансовые органы имеют право получать необходимые сведения от иных финансовых органов, а также от иных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Составление проекта бюджета основывается на Бюджетном послании Президента РФ, прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории, основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

Прогноз социально-экономического развития муниципального района (городского округа) разрабатывается на период не менее трех лет. Прогноз социально-экономического развития поселений разрабатывается на очередной финансовый год либо на очередной финансовый год и плановый период.

Прогноз социально-экономического развития поселения может разрабатываться местной администрацией муниципального района в соответствии с соглашением между мест-

ной администрацией поселения и местной администрацией муниципального района. Прогноз социально-экономического развития муниципального образования одобряется местной администрацией одновременно с принятием решения о внесении проекта бюджета в законодательный (представительный) орган.

В пояснительной записке к прогнозу социально-экономического развития приводится обоснование параметров прогноза, в том числе их сопоставление с ранее утвержденными параметрами с указанием причин и факторов прогнозируемых изменений.

Изменение прогноза муниципального образования в ходе составления или рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета.

Баланс финансовых ресурсов представляет собой баланс всех доходов и расходов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Баланс финансовых ресурсов составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и является основой для составления проекта бюджета.

Доработанный и уточненный проект бюджета вносится на заседание представительного органа местного самоуправления. Бюджет рассматривается на сессии представительного органа и утверждается в форме нормативного правового акта. Если представительный орган местного самоуправления не утверждает бюджет до начала следующего финансового года, то исполнительно-распорядительный орган имеет право расходовать средства по статьям текущих расходов бюджета в размере  $1/3$  соответствующих расходов последнего квартала предыдущего финансового года.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ, Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ.

Полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения могут полностью или частично осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района. Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов РФ отчеты об исполнении местных бюджетов.

Исполнение местного бюджета производится в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Бюджет муниципального образования исполняется на основе принципа единства кассы, предусматривающего зачисление всех поступающих доходов на единый бюджетный счет, а также направление предусмотренных расходов с единого бюджетного счета. На органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанные органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Отчет об исполнении местного бюджета готовится местной администрацией и утверждается представительным органом муниципального образования. Контроль за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения его проекта, отчета о его исполнении осуществляет контрольный орган муниципального образования. Органы местного самоуправления вправе привлекать для этих целей аудиторов.

Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию. Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

## **Правовое регулирование инвестиционной деятельности в Амурской области**

### **1.1 Понятие инвестиций и инвестиционной деятельности**

Инвестиции и инвестиционная деятельность являются сравнительно новыми для российского права категориями, возникновение которых связано с развитием рыночных отношений. В рамках централизованной плановой экономики для обозначения прямых инвестиций в производство использовалось понятие «капитальные вложения», под которыми понимались все затраты на воспроизводство основных фондов, при этом рынок ценных бумаг отсутствовал вообще.

Понятие инвестиции весьма неоднозначно, особенно в отечественной науке: в теории и практике правового регулирования. Наиболее распространенным в научной литературе является следующее понятие инвестиций: это долгосрочные вложения денежных средств и иного капитала в собственной стране или за рубежом в предприятия различных отрас-

лей, предпринимательские проекты, социально-экономические программы, инновационные проекты в целях получения дохода или достижения иного полезного эффекта.

В Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ инвестициям дается следующее определение: «Инвестиции – денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта».

Закон раскрывает также содержание других понятий, тесно взаимосвязанных с понятием «инвестиции»:

- *инвестиционная деятельность* - вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта;

- *капитальные вложения* – инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты;

- *инвестиционный проект* – обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, в том числе необходимая проектно-сметная документация, разработанная в соответствии с законодательством Российской Федерации и утвержденными в установленном порядке стандартами (нормами и правилами), а также описание практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план).

Действующее в инвестиционной сфере законодательство дополняет при определении инвестиции положения Гражданского кодекса РФ, раскрывая виды и оборотоспособность объектов гражданских прав и указывая, что это различные объекты гражданских прав (в виде имущества и исключительных прав на интеллектуальную собственность), имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли (дохода) и достижения положительного эффекта.

Из анализа экономического и правового понимания инвестиций очевидно, что они существенно не отличаются друг от друга и выражают в качестве основного признака, присущего инвестициям, их определенную целевую направленность, которая проявляется в извлечении дохода и достижении положительного эффекта.

Кроме того, арбитражная практика совершенно обоснованно указывает на то, что инвестиционная деятельность представляет собой вложение собственных, заемных или привлеченных средств в форме инвестиций, имеющих в связи с этим определенное целевое назначение; при этом арбитражным судом подчеркивается, что элементарные действия по

фактическому отчуждению имущества, не имеющие целевого назначения (инвестирования), нельзя рассматривать как действия, направленные на выполнение определенной инвестиционной программы, а следовательно, эти действия нельзя рассматривать как исполнение инвестором своих обязательств.

Разработка точного и универсального определения категории «инвестиция» - главная задача законодательства, поскольку таким образом определяется сфера правоотношений, подпадающих под правовое регулирование. Признавая то или иное лицо инвестором, законодатель признает его право на льготы, гарантии и защиту, закрепленные в нормативных актах государства. Для любого субъекта правоотношения, в том числе и лица, осуществляющего инвестиции, важно заранее знать, какова природа правоотношений, участником которых он является (или собирается стать), и что его ожидает, будут ли его действия, например приобретение акций и облигаций, приобретение или предоставление имущества, рассматриваться как инвестиции или эти правоотношения будут регулироваться в соответствии с другими нормами права.

Практика международного опыта определения инвестиций показывает, что в странах рыночной экономики под категорией «инвестиция» принято понимать «использование имущества для получения денег» (use of capital to create more money). Такое толкование также является выражением экономического, а не правового характера понятия и включает в себя чрезвычайно широкий круг отношений. В большей степени этому способствовало то, что при разработке многосторонних международных конвенций в области защиты иностранных инвестиций их создатели сознательно не включили в текст конвенции какого-либо определения категории «инвестиции», чтобы не препятствовать национальному законодателю самостоятельно определить круг отношений, подпадающих под действие конвенций.

В целом, исходя из анализа легального определения инвестиций и многообразия подходов к пониманию сущности инвестиций, в юридической литературе выделяются присущие им признаки:

- 1) обладание материальными и нематериальными ценностями на определенном правовом основании (тителе), дающем право принимать решение о распоряжении ими;
- 2) самостоятельность и инициатива при принятии решения об их вложении в объекты предпринимательской и иных видов деятельности с целью извлечения прибыли в будущем;
- 3) придание вкладываемым ценностям статуса инвестиций;
- 4) установленная законом возможность осуществлять инвестиционную деятельность;
- 5) наличие или потенциальная возможность денежной оценки;

б) наличие предпринимательской или инвестиционной ценности, в качестве которой может рассматриваться возможность использования данных объектов в процессе предпринимательской деятельности или возможность получать прибыль (доход);

7) наличие сроков внесения инвестиций, предусмотренных нормативными правовыми актами или инвестиционными соглашениями.

Переходя к рассмотрению вопроса о *классификации инвестиций*, необходимо отметить, что традиционно в экономической науке по источнику происхождения капитала принято различать отечественные и иностранные инвестиции. Но наиболее разнообразны классификации инвестиций в теоретической и правовой литературе.

Наиболее точной с точки зрения существующей законодательной базы правового регулирования инвестиционной деятельности является классификация инвестиций исходя из форм собственности инвесторов и характера участия субъектов в инвестировании.<sup>1</sup>

Исходя из *формы собственности* инвесторов различают:

1) *частные инвестиции* - это прежде всего вложения средств, производимые гражданами, чаще всего это связано с приобретением акций, облигаций и др. ценных бумаг, также это могут быть инвестиции предприятий и организаций негосударственной формы собственности региональными и местными органами власти за счет средств бюджетов, внебюджетных фондов и заемных средств, а также государственными учреждениями и предприятиями за счет собственных и заемных средств;

2) *государственные инвестиции* - осуществляются федеральными, региональными и местными органами власти за счет средств бюджетов, внебюджетных фондов и заемных средств, а также государственными учреждениями и предприятиями за счет собственных и заемных средств;

3) *смешанные инвестиции* - это вложения, осуществляемые различными инвесторами частного, государственного и муниципального секторов экономики на основе делового участия.

Необходимо отметить, что подобная классификация в полной мере подходит как к отечественным, так и к иностранным инвестициям. Так как наравне с отечественными источниками иностранных инвестиций могут быть и государственный, и частный капитал, о чем свидетельствует закрепленный в ст. 2 Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» перечень лиц, имеющих право осуществлять вложения на территории РФ, в котором наравне с иностранным юридическим лицом, иностранным гражданином и т.д. в качестве инвестора может выступать иностранное государство.

Не менее важным является разграничение инвестиций *в зависимости от объекта вложения капитала*, к таковым относятся:

1) *реальные инвестиции* (капиталовложения), к которым относят: экономические ресурсы, вкладываемые в реальные активы, производственные (основные и оборотные) фонды, их расширение, реконструкцию, техническое перевооружение и т.д.; производственную и социальную инфраструктуру (дома, здания, сооружения); нематериальные активы, имеющие денежную оценку (ценные бумаги, патенты, технические и технологические новшества, проекты, другие объекты интеллектуальной собственности), а также арендные и другие права, так называемые неосязаемые ценности;

2) *финансовые инвестиции* - это вложения средств в акции, облигации и другие ценные бумаги. Они делятся на:

- прямые - внесение средств в уставный фонд предприятия в обмен на права;
- портфельные - вложение средств в ценные бумаги, формируемые в виде портфеля ценных бумаг, а также в другие финансовые активы на фондовом рынке.

Также *исходя из сроков реализации инвестиционных проектов* инвестиции подразделяются на краткосрочные (сроком до одного года) и долгосрочные (на период более одного года).

*По национально-территориальному признаку* различают внутренние (национальные) и внешние (зарубежные) инвестиции.

### **Правой статус участников и формы осуществления инвестиционной деятельности**

По общему правилу участники инвестиционных правоотношений представляют группу субъектов, наделенных определенной правосубъектностью. Как и любое другое общественное отношение, инвестиционные правоотношения устанавливаются между различными элементами общества.

Выступать в правоотношениях могут как отдельные индивиды, так и образованные для этой цели определенные коллективы (группы) людей, кроме того, и само государство выступает в роли особого элемента общественных отношений. Таким образом, субъектом инвестиционных правоотношений может выступать лицо, организация или иное образование, в том числе и публично-правовое, за которым законом признается способность быть носителем «субъективных прав и юридических обязанностей».

При этом только государство, занимая особое место в инвестиционных отношениях, определяет, кто и при каких условиях может быть участником инвестиционных правоотношений и какими качествами для этого он должен обладать. Только законом может устанавливаться и признаваться то особое юридическое качество или свойство, которое по-

звolyет лицу или организации стать субъектом инвестиционных правоотношений.<sup>2</sup>

В соответствии с Законом об инвестиционной деятельности субъектами инвестиционной деятельности являются инвесторы, заказчики, подрядчики, пользователи объектов вложений и другие лица (п. 2 ст. 4 Закона).

Исходя из понятия инвестиционной деятельности следует, что субъектом этой деятельности выступает прежде всего инвестор.

*Инвесторы* – это субъекты инвестиционной деятельности, осуществляющие вложение средств в форме инвестиций и обеспечивающие их целевое использование.

Все инвесторы имеют равные права на осуществление инвестиционной деятельности.

Среди основных прав инвесторов следует назвать:

- право самостоятельно осуществлять инвестиционный выбор, то есть определять объемы, направления, размеры инвестирования, круг участников инвестиционной деятельности;
- право инвестора, не являющегося пользователем объектов инвестиционной деятельности, контролировать их целевое использование;
- право инвестора передать по договору свои права по инвестициям и их результатам другим лицам;
- право инвестора приобретать в собственность объекты, созданные в результате инвестирования, а также право владения, пользования, распоряжения иными результатами инвестиций.

О других субъектах инвестиционной деятельности правомерно говорить в случаях, когда инвестор уполномочивает этих лиц реализовать часть своих функций, передает права на распоряжение своими средствами в качестве инвестиций на использование объекта инвестиционной деятельности.

*Заказчики* – это субъекты инвестиционной деятельности, уполномоченные инвесторами осуществить реализацию инвестиционного проекта. Инвестор наделяет заказчика правами владения, пользования и распоряжения инвестициями на период и в пределах заключаемого инвестиционного договора.

*Исполнители работ* – лица, которые наделены определенными полномочиями по реализации инвестиционного проекта в рамках заключенного с ними договора. Исполнитель не приобретает полномочий по владению, пользованию, распоряжению инвестициями, заказчик выделяет ему средства, необходимые для выполнения определенной работы.

*Пользователи* – это субъекты, для которых создается объект инвестиционной деятельности.

Обязанности субъектов инвестиционной деятельности определены в Законе об инвести-

ционной деятельности весьма кратко и могут быть сформулированы в виде общей обязанности выполнения требований законодательства, государственных органов и должностных лиц в пределах их компетенции. При отказе инвестора (заказчика) от дальнейшего инвестирования проекта он обязан компенсировать затраты другим его участникам, если иное не предусмотрено договором.

Законы об инвестиционной деятельности не дают понятия объекта инвестиционной деятельности, а лишь перечисляют их: это - вновь создаваемые и модернизируемые основные средства, ценные бумаги, научно-техническая продукция, имущественные права.

Запрещено инвестирование в объекты, создание и использование которых не соответствуют требованиям технических регламентов, в том числе экологическим, санитарно-эпидемиологическим и прочим требованиям законодательства.

С учетом этих запретов объекты инвестиционной деятельности (применительно к коммерческим инвестициям) можно определить как имущество, имущественные права и иные права, имеющие денежную оценку, которые создаются, приобретаются в результате инвестирования, способные приносить доход в процессе их использования в предпринимательской деятельности, создание и использование которых соответствуют требованиям законодательства.

*Правовые формы*, которые используются для привлечения и осуществления инвестиций, разнообразны.

1. Организационные договоры, направленные на организацию инвестиционного процесса. Договор может быть заключен между широким кругом участников инвестиционного процесса: инвесторами, заказчиками, подрядчиками, пользователями, поставщиками, банками и другими лицами, содействующими реализации инвестиционного проекта. Такой договор создает цепочку взаимосвязей участников, предусматривает сроки реализации инвестиционного проекта, основные обязанности участников. Однако для достижения цели осуществления инвестиционной деятельности, во исполнение организационного договора заключаются конкретные, чаще всего с участием двух сторон, договоры, например между инвестором и заказчиком, между заказчиком и подрядчиком, заказчиком и поставщиками.

2. Комплексные договоры, используемые в качестве правовой формы реализации частных и публичных интересов, сочетающие гражданские и управленческие права и обязанности. Договоры заключаются между инвесторами и государством, муниципальными образованиями в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления .

В эту группу входят такие договоры, как соглашения о разделе продукции, концессионные соглашения, инвестиционные контракты на строительство, реконструкцию объектов.

3. Договоры о привлечении инвестиций. По указанному одно лицо - получатель средств в

качестве инвестиций обязуется эффективно использовать привлеченные средства, в том числе для последующих инвестиций, а другое лицо - инвестор обязуется передать имущество, имущественные права, другие права, имеющие денежную оценку, получателю инвестиций, приобретая право контроля за использованием переданных средств.

К договорам о привлечении инвестиций относятся: учредительные договоры, договоры о приобретении дополнительно эмитируемых акций, долей участия в уставном (складочном) капитале существующих организаций.

4. Договоры между инвесторами о совместном инвестировании - это договоры простого товарищества (о совместной деятельности). По таким договорам стороны объединяют свои средства, которые, как правило, становятся объектами их общей долевой собственности.

5. Договоры, на основе которых предприниматель осуществляет инвестиционное финансирование, приобретая, возводя объекты - основные средства, нематериальные активы.

Сюда относятся договоры:

- поставки имущества, учитываемого у покупателя в качестве основных средств;
- строительного подряда объектов производственного назначения, зданий под офисы;
- финансовой аренды (лизинга) оборудования;
- о приобретении исключительных прав, учитываемых в качестве нематериальных активов.

В отличие от договоров о привлечении инвестиций, договоры рассматриваемой группы могут быть краткосрочными, предусматривать предоплату. Поставщик, подрядчик вправе требовать оплаты за свои товары, работы независимо от финансового состояния покупателя, заказчика.

Объектом инвестиционной деятельности здесь являются основные средства, нематериальные активы, имущественные права. Стоимость основных средств как объектов собственности и нематериальных активов возмещается через механизм амортизационных отчислений, а также от доходов, получаемых от использования имущества.

### **Правовое регулирование инвестиционной деятельности в Амурской области**

#### **Анализ нормативной правовой базы, регламентирующей осуществление инвестиционной деятельности в Амурской области**

Стимулирование инвестиционной активности является приоритетным направлением деятельности каждого государства и мирового сообщества в целом. Решение этой проблемы зависит от многих обстоятельств, предполагает осуществление различных по их природе и содержанию мер, важное место занимают в их числе правовые аспекты инвестиро-

вания, совершенствование правовой регламентации инвестиционной деятельности, в том числе на региональном уровне.

Свойственные инвестированию риски могут быть минимизированы эффективными правовыми средствами, надлежащей правовой регламентацией инвестиционных отношений.

Основным инструментом инвестиционной политики регионов, направленной на улучшение инвестиционного климата, выступает законодательная деятельность, что имеет огромное значение для их социально-экономического развития и повышения их конкурентоспособности.

Последнее время акценты в правовом регулировании инвестиционной деятельности переместились именно на региональный уровень. Это обусловлено усилением роли субъектов Российской Федерации в экономической и правовой сферах, острой потребностью регионов в инвестиционных ресурсах и отсутствием внятной стратегии государства по привлечению частных инвестиций в отечественную экономику.

Основой управления инвестиционными проектами, реализуемые на территории Амурской области, является нормативная правовая база. Характеристика наиболее значимых нормативных правовых документов представлена в таблице 1.

Таблица 1- Характеристика основных нормативных правовых документов, регламентирующих управление инвестиционными проектами

Название нормативного правового документа	Дата принятия	Краткая характеристика
1	2	3
Законы Амурской области		
«Об инвестиционной деятельности в Амурской области» № 374-ОЗ	05.09.2007 г.	Определяет правовые и экономические основы инвестиционной деятельности на территории области, основные формы государственной поддержки инвестиционной деятельности, а также предполагает проверку эффективности инвестиционных проектов, финансируемых полностью или частично за счет средств областного бюджета, и достоверности их сметной стоимости. Вводит понятия «Приоритетный инвестиционный проект» и «Перечень инвестиционных проектов».
«О государственном партнерстве в Амурской области» № 379-ОЗ	06.09.2010 г.	Регулирует взаимодействие органов исполнительной власти региона, муниципалитетов и субъектов инвестиционной деятельности (предпринимателей и организаций) в целях реализации инвестиционных проектов, имеющих региональное или межрегиональное значение в приоритетных отраслях экономики, социальной и инновационной сферах.

«Об инновационной деятельности в Амурской области» № 365-ОЗ	31.08.2007 г.	Определяет основные направления государственной инновационной политики области и регулирует правовые отношения между органами государственной власти области и субъектами инновационной деятельности в целях содействия продвижению и реализации на территории области инновационных проектов.
---	---------------	--

Продолжение таблицы 1

1	2	3
«Об инвестиционном фонде Амурской области» № 181-ОЗ	26.04.2014 г.	Создание Инвестиционного фонда в Амурской области, бюджетные ассигнования которого предоставляются в целях создания (строительства, реконструкции) транспортной, энергетической и (или) инженерной инфраструктуры, необходимой для обеспечения функционирования создаваемых инвестором объектов капитального строительства, относящихся к объектам производства или инфраструктуры в рамках реализации регионального инвестиционного проекта, на конкурсной основе.
«О налоге на имущество организаций на территории Амурской области» № 266-ОЗ	28.11.2003 г.	Определяет основания освобождения от уплаты налога на имущество организаций, а также порядок получения налоговой льготы субъектами инвестиционной деятельности.
«О пониженных ставках налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет» № 389-ОЗ	04.10.2010 г.	Устанавливает пониженную ставку налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет, в размере 13,5 процента для определенных субъектов инвестиционной деятельности.
«Об установлении дополнительных оснований и иных условий предоставления отсрочки и рассрочки по уплате региональных налогов и об иных основаниях и условиях предоставления инвестиционного налогового кредита» № 201-ОЗ	13.05.2009 г.	Устанавливает на территории области для организаций дополнительные основания и иные условия предоставления отсрочки или рассрочки по уплате региональных налогов, пеней и штрафов. Устанавливает основания и условия предоставления инвестиционного налогового кредита.
«О порядке предоставления государственных гарантий Амурской области» № 67-ОЗ	30.06.2008 г.	Устанавливает основания и порядок предоставления государственной гарантии субъектами инвестиционной деятельности.
Постановления губернатора и Правительства Амурской области		
«Об утверждении перечня документов, представляемых для получения госу-	08.06.2009 г.	Утверждает перечень документов, представляемых для получения государственной гарантии Амурской области.

дарственной гарантии Амурской области, и		Утверждает порядок оформления государственной гарантии Амурской области.
Продолжение таблицы 1		
1	2	3
порядка оформления государственной гарантии Амурской области» № 251		Содержит типовую форму: - договора о предоставлении государственной гарантии Амурской области; - государственной гарантии, - договора (по договору финансовой аренды (лизинга); -государственной гарантии (по договору финансовой аренды (лизинга)
	18.04.2013 г.	Утверждает Порядок заключения налоговых соглашений о предоставлении налоговых льгот между Правительством Амурской области и
1	2	налогоплательщиками <sup>3</sup> юридическими лица-
«Об утверждении Порядка проверки эффективности инвестиционных проектов, представляемых для включения в перечень приоритетных инвестиционных проектов области и (или) получения государственной поддержки» № 36	12.02.213	ми, для которых предусмотрено предоставление налоговых льгот. Устанавливает механизм проведения проверки и критерий эффективности инвестиционных проектов, представленных для включения в перечень приоритетных инвестиционных проектов области и (или) получения государственной поддержки инвестиционного проекта за счет средств областного бюджета в формах, предусмотренных законодательством области.
«Об утверждении порядка заключения соглашения о взаимодействии в рамках реализации приоритетного инвестиционного проекта» № 988	30.12.2011г.	Утверждает Порядок заключения соглашения о взаимодействии в рамках реализации приоритетного инвестиционного проекта. Определяет координатора по разработке проектов соглашений о взаимодействии в рамках реализации приоритетного инвестиционного проекта.
«Об утверждении Инвестиционной стратегии Амурской области на период до 2018 года» № 679	14.11.2014	Цель Стратегии - создание благоприятных условий и механизмов, обеспечивающих повышение инвестиционной привлекательности Амурской области. Привлечение инвестиций в экономику Амурской области предусматривается за счет создания благоприятного инвестиционного климата путем формирования экономических и правовых условий и проведения ряда организационных мероприятий, опираясь на уже созданные инструменты и механизмы, а также путем разработки и внедрения новых.
«Об утверждении регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна» № 697	19.11.2014	Утвержден в целях создания благоприятных условий для осуществления инвестиционной деятельности. Унифицирует процедуру взаимодействия инвесторов, реализующих и планирующих к реализации инвестиционные проекты на территории Амурской области, с исполнительными

«Об организации работы по предоставлению налоговых льгот» № 186		
«Об утверждении Положения о Перечне инвестиционных проектов и предложений Амурской области» № 334	09.11.2011г.	Определяет порядок составления и ведения Перечня инвестиционных проектов и предложений Амурской области. Содержит форму паспорта инвестиционного проекта (предложения) и заявление на включение инвестиционного проекта (предложения) в Перечень инвестиционных проектов и предложений Амурской области.
«Об утверждении Порядка формирования перечня приоритетных инвестиционных проектов» № 217	04.04.2011 г.	Утверждает Порядок формирования перечня приоритетных инвестиционных проектов, основные критерии отбора инвестиционных проектов для включения в Перечень, мониторинг реализации приоритетных инвестиционных проектов, включенных в Перечень и порядок взаимодействия исполнительных органов государственной власти по работе с приоритетными инвестиционными проектами.
«Порядок оценки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств областного бюджета, направленных на капитальные вложения» № 740	07.11.2011г.	Утверждает порядок представления документов для оценки инвестиционных проектов, порядок и критерии оценки инвестиционных проектов, выдачу заключения об эффективности инвестиционного проекта.

Продолжение таблицы 1

Продолжение таблицы 1

1	2	3
<b>Распоряжения губернатора и Правительства Амурской области</b>		
«Об утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов Амурской области» № 90-р	08.08.2011 г.	Утверждает перечень приоритетных инвестиционных проектов Амурской области, который содержит информацию о проектной мощности, стоимости, ожидаемых результатов инвестиционного проекта, о годах реализации и стадии реализации проекта, наименовании органа государственной власти области, на который возложена координация и регулирование деятельности в соответствующей сфере.
«О создании рабочих групп	21.12.2015	Подготовлено в целях обеспечения ком-

по вопросам функционирования территорий опережающего социально-экономического развития «Белогорск» и "Приамурская» № 192-р		плексного и оперативного решения вопросов функционирования территорий опережающего социально-экономического развития «Белогорск» и «Приамурская». Утверждает состав рабочих групп.
--	--	--

В целом, нормативная правовая база Амурской области создает основу для функционирования прозрачного механизма осуществления инвестиционной деятельности, а также систематизирует работу по управлению оценкой и отбором инвестиционных проектов, их включению в перечень приоритетных инвестиционных проектов, а также по проектам, получающих поддержку со стороны Правительства Амурской области.

### **Характеристика органов управления инвестиционной деятельностью в Амурской области**

В настоящее время в Амурской области сложилась и действует определенная система управления в сфере инвестиционной деятельности, которая включает Правительство Амурской области, Законодательное собрание Амурской области, министерство экономического развития Амурской области, министерство финансов Амурской области, Комиссию по приоритетным инвестиционным проектам и улучшению инвестиционного климата при Правительстве Амурской области и отраслевые органы исполнительной власти области. Направления деятельности данных органов представлены в таблице

Таблица 2 - Направления деятельности органов управления инвестиционными проектами в Амурской области

Орган управления	Характеристика деятельности
1	2
Правительство Амурской области	<ul style="list-style-type: none"> <li>- утверждает перечень приоритетных инвестиционных проектов области;</li> <li>- осуществляет контроль за исполнением порядка формирования перечня приоритетных инвестиционных проектов области;</li> <li>- утверждает порядок финансирования инвестиционных проектов за счет средств областного бюджета;</li> <li>- утверждает порядок заключения соглашения о взаимодействии в рамках реализации приоритетного инвестиционного проекта;</li> <li>- утверждает состав Комиссии по приоритетным инвестиционным проектам и улучшению инвестиционного климата.</li> </ul>
Законодательное собрание Амурской области	<ul style="list-style-type: none"> <li>- осуществляет законодательное регулирование инвестиционной деятельности в Амурской области;</li> <li>- принимает областной бюджет.</li> </ul>
Министерство экономического развития Амурской области	<ul style="list-style-type: none"> <li>- проводит инвестиционную политику;</li> <li>- формирует и осуществляет корректировку перечней инвестиционных, инновационных, приоритетных проектов области и готовит паспорта проектов;</li> <li>- ведет базу данных инвестиционных проектов и анализирует ин-</li> </ul>

	<p>формацию о ходе их реализации;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-осуществляет взаимодействие с кураторами инвестиционных и инновационных проектов, обеспечивает их продвижение с целью поиска потенциальных инвесторов;</li> <li>-обеспечивает проведение экспертизы инвестиционных проектов в соответствии с законодательством, готовит заключения о целесообразности включения инвестиционных проектов в перечень приоритетных;</li> </ul>
--	---

Продолжение таблицы 2

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- осуществляет подготовку общего анализа хода реализации приоритетных инвестиционных проектов, включенных в Перечень приоритетных инвестиционных проектов области;</li> <li>- является координатором по разработке проектов соглашений о взаимодействии в рамках реализации приоритетного инвестиционного проекта.</li> </ul>
Министерство финансов Амурской области	<ul style="list-style-type: none"> <li>- осуществляет исполнение областного бюджета и контроль за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных гарантий Амурской области, за использованием субсидий их получателями в соответствии с условиями и целями, определенными при предоставлении указанных средств из областного бюджета;</li> <li>- ведет учет организаций, получающих налоговые льготы в соответствии с областным законодательством;</li> <li>- организует работу по методологии налогообложения юридических лиц на территории области.</li> </ul>
Отраслевые органы исполнительной власти Амурской области	<ul style="list-style-type: none"> <li>- принимают пакет документов от инициатора инвестиционного проекта;</li> <li>- проводят оценку инвестиционного проекта и готовят заключение о целесообразности (нецелесообразности) включения инвестиционного проекта в Перечень приоритетных инвестиционных проектов;</li> <li>-осуществляют координацию и регулирование деятельности в соответствующей сфере управления и реализации проекта;</li> <li>- осуществляют мониторинг реализации приоритетных инвестиционных проектов.</li> </ul>
Комиссия по приоритетным инвестиционным проектам и улучшению инвестиционного климата при Правительстве Амурской области	<ul style="list-style-type: none"> <li>-содействует проведению активной региональной инвестиционной политики, включая привлечение инвестиций для реализации в области приоритетных инвестиционных проектов;</li> <li>-содействует формированию благоприятного инвестиционного климата;</li> <li>-определяет комплекс мер государственной поддержки для реализации приоритетных инвестиционных проектов;</li> <li>- проводит отбор инвестиционных проектов, претендующих на включение в перечень приоритетных инвестиционных проектов области.</li> </ul>

Центральное место среди органов власти по управлению инвестиционной деятельностью занимает министерство экономического развития Амурской области, а именно отдел инвестиционной политики. Данный отдел играет главную роль в управлении инвестици-

онными проектами и в проведении инвестиционной политики, способствующей созданию благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности в Амурской области в соответствии с законодательством. Отдел инвестиционной политики является непосредственным исполнителем министерства экономического развития Амурской области, которое взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти, законодательными и исполнительными органами государственной власти области, органами местного самоуправления области, общественными объединениями и иными организациями, а именно.

1) с Правительственной комиссией по инвестиционным проектам в рамках формирования перечня инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное, региональное и межрегиональное значение, которым предоставляется государственная поддержка за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ.

2) с Министерством экономического развития РФ по вопросам содействия в реализации инвестиционных проектов, совершенствования и расширения форм государственно-частного партнерства, создания особых экономических зон, улучшения инвестиционного климата.

3) с Министерством промышленности и торговли РФ по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ, субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, а также по координации отбора и реализации приоритетных инвестиционных проектов.

4) с Министерством РФ по развитию Дальнего Востока взаимодействует в рамках координации приоритетных инвестиционных проектов, реализуемых на территории Дальневосточного федерального округа, согласования проектов создания на территории Дальневосточного федерального округа особых экономических зон и зон территориального развития с учетом приоритетов развития Амурской области.

5) с исполнительными органами власти субъектов РФ обмениваются необходимой информацией по проведению круглых столов, семинаров, конференций по вопросам инве-

стиций и инноваций, презентаций инвестиционных возможностей области, инвестиционных проектов.

6) с Законодательным собранием Амурской области по разработке и совершенствованию законопроектов Амурской области, регламентирующих управление инвестиционными проектами.

7) с министерством финансов Амурской области по вопросам предоставления субсидий, их контроля за целевым использованием, учету организаций, получающих налоговые льготы.

8) с отраслевыми исполнительными органами государственной власти Амурской области по включению инвестиционного проекта в Перечень приоритетных инвестиционных проектов, а также по осуществлению мониторинга реализации приоритетных инвестиционных проектов.

9) с органами местного самоуправления Амурской области по работе корректировки Перечня приоритетных инвестиционных проектов, обмену информацией по проведению заседаний комиссий, рабочих групп по координации мероприятий, направленных на реализацию инвестиционных проектов.

10) с АНО «Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов» по вопросам внедрения Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе.

В своей деятельности органы управления инвестиционными проектами руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, Уставом Амурской области, законами Амурской области, постановлениями и распоряжениями Губернатора области и Правительства области, приказами и инструкциями Министерства экономического развития РФ, а также Положениями о данных органах.

Анализ практики управления инвестиционной деятельностью на территории Амурской области, показал, что привлечение инвестиций и формирование благоприятного инвестиционного климата неразрывно связаны с эффективным взаимодействием органов власти и инвесторов по работе с инвестиционными проектами, а также с отсутствием административных барьеров на всех стадиях реализации инвестиционных проектов.

При этом эффективным инструментом развития указанной сферы является оказание мер государственной поддержки и совершенствование механизмов управления инвестиционными проектами.

### **Государственная поддержка инвестиционной деятельности в амурской области**

#### **Основные направления государственной поддержки инвестиционной деятельности в Амурской области**

На основе действующих правовых и организационных механизмов в Амурской области сформирована система мер государственной поддержки инвестиционной деятельности.

При этом основными задачами в сфере развития инвестиционной среды в регионе являются:

- развитие инвестиционной инфраструктуры для содействия инвесторам в оформлении инвестиционных проектов в соответствии с требованиями финансовых институтов, сопровождении, продвижении инвестиционных проектов. Создание регионального агентства прямых инвестиций и развития, регионального инвестиционного фонда, технопарков и бизнес-школ, использование возможностей экспортно-импортного и проектного финансирования реализации инвестиционных проектов;
- создание комплексной системы учета региональных инвестиционных проектов и инициатив, их отбор в приоритетные с учетом сфокусированности на решении ключевых направлений и основных стратегических задач развития области, оценки экономических и социальных эффектов, восприятия инициатив населением, наличия источников финансирования, требуемых полномочий и необходимых компетенций, а также рисков успешной реализации;
- формирование активной позиции области во взаимоотношениях с федеральным центром, государственными корпорациями и институтами развития, для максимального участия в национальных проектах, федеральных целевых, отраслевых и инвестиционных программах;

- использование механизмов государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов для привлечения средств государственных институтов развития, созданных на федеральном уровне (Инвестиционный фонд Российской Федерации, Фонд прямых инвестиций, особые экономические зоны) и других инвесторов.<sup>3</sup>

Созданная в регионе система государственной поддержки инвестиционной деятельности предоставляет возможность при реализации инвестиционного проекта, получить субсидирование части процентной ставки по привлекаемым кредитным ресурсам, налоговые льготы и инвестиционный налоговый кредит.

1) Инвесторы, реализующие инвестиционные проекты с привлечением кредитных средств имеют возможность получить субсидию на возмещение процентной ставки.

Субсидии предоставляются юридическим лицам (за исключением государственных и муниципальных учреждений), зарегистрированным и осуществляющим деятельность на территории области по видам экономической деятельности «обрабатывающие производства», «строительство» по кредитам направленным на реализацию приоритетных инвестиционных проектов на территории области.

Размер субсидии составляет - ставка рефинансирования Банка России, действующая на момент заключения договора о субсидировании части процентной ставки по кредиту.

2) Налоговые льготы – это востребованный и широко используемый во всем мире механизм государственной поддержки инвестиционной деятельности.

Пониженная ставка налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет, в размере 13,5 процента устанавливается для следующих льготных категорий налогоплательщиков:

- организации, реализующие на территории области инвестиционные проекты по видам экономической деятельности «сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство», «производство пищевых продуктов, включая напитки», «обработка древесины и производство изделий из дерева», «производство машин и оборудования», «производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования», «производство транспортных средств и оборудования», «производство кирпича, черепицы и прочих строительных изделий из обожженной глины», «производство цемента, извести и гипса», «производство изделий их бетона, гипса и цемента», в части прибыли, полученной с момента ввода в эксплуатацию объекта инвестиций до конца срока окупаемости данного проекта, но не более чем на три года, при условии направления высвободившихся от налогообложения средств на цели, предусмотренные данными инвестиционными проектам;

- резиденты зон территориального развития и локальных зон экономического благоприятствования, осуществляющие деятельность на территории зон территориального развития и локальной зоны экономического благоприятствования.

Пониженная ставка налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет, устанавливается для организаций - участников региональных инвестиционных проектов, в размере:

- 0 процентов в течение пяти налоговых периодов, начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета были признаны первые доходы от реализации товаров, произведенных в результате реализации регионального инвестиционного проекта;

- 10 процентов в течение следующих пяти налоговых периодов.

От уплаты налога на имущество организаций освобождаются следующие категории налогоплательщиков:

- организации, реализующие на территории области инвестиционные проекты по видам экономической деятельности «сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство», «производство пищевых продуктов, включая напитки», «обработка древесины и производство изделий из дерева», «производство машин и оборудования», «производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования», «производство транспортных средств и оборудования», «производство кирпича, черепицы и прочих строительных изделий из обожженной глины», «производство цемента, извести и гипса», «производство изделий из бетона, гипса и цемента», с момента ввода в эксплуатацию объекта инвестиций до конца срока окупаемости данных проектов, но не более чем на три года, в части имущества, созданного в ходе реализации инвестиционных проектов, при условии направления высвободившихся от налогообложения средств на цели, предусмотренные данными инвестиционными проектами;

- резиденты зон территориального развития и локальных зон экономического благоприятствования.

3) Инвестиционный налоговый кредит – это форма изменения срока исполнения налогового обязательства, при которой налогоплательщику предоставляется возможность уменьшить налоговые платежи с последующей уплатой суммы кредита и процентов.

4) Предоставление земельных участков.

Земельные участки предоставляются физическим и юридическим лицам, реализующим приоритетный инвестиционный проект области в сфере агропромышленного комплекса, при условии, что сумма денежных средств, не уплаченных в результате приобретения зе-

мельного участка по льготной цене, не превышает стоимости приоритетного инвестиционного проекта.

В собственность арендованный земельный участок может быть предоставлен по истечении 3 лет с момента заключения договора аренды по цене, составляющей 5 процентов кадастровой стоимости земельного участка.

Кроме того, Законом Амурской области от 29 декабря 2008 г. № 166-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере земельных отношений на территории Амурской области» предусмотрено предоставление земельного участка, находящегося в государственной собственности области, муниципальной собственности, земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, юридическому лицу в аренду без проведения торгов в целях реализации масштабных инвестиционных проектов допускается в случае, если эти проекты в соответствии с обосновывающими документами, представленными инициатором проекта, предполагают строительство каких-либо из следующих объектов:

- 1) объектов, строительство которых предусмотрено приоритетными инвестиционными проектами области, включенными в перечень приоритетных инвестиционных проектов области;
- 2) индивидуальных жилых домов, многоквартирных домов, передаваемых в собственность или социальный найм гражданам, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций.

В условиях особого внимания к развитию Дальнего Востока со стороны федеральных органов власти действенным механизмом государственной поддержки является *создание региональных локальных зон экономического благоприятствования*.

В конце 2014 года Правительством Российской Федерации принято закон о территориях опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР). Правовой режим в Российской Федерации и порядок их создания определен Федеральным законом от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Данный документ наделил регионы Дальнего Востока правом создания федеральных инвестиционных площадок с широким спектром преференций для инвесторов. В соответствии с указанным законом ТОСЭР - часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий

для обеспечения жизнедеятельности населения.<sup>4</sup> Такая территория создается на территории одного или нескольких муниципальных образований в границах одного субъекта Российской Федерации сроком на 70 лет. При этом срок ее существования может быть продлен по решению Правительства Российской Федерации.

Таким образом, закон о ТОСЭР регионы Дальнего Востока получили право создания федеральных инвестиционных площадок с широким спектром преференций для инвесторов.

Во-первых, это налоговые льготы:

-освобождение от налога на прибыль (федеральная часть - 0% первые 5 лет; региональная часть: 0-5 % первые 5 лет; 10-18% последующие 5 лет; 18% от 11 года);

-освобождение в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах, законодательством субъектов РФ, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований от уплаты налогов на имущество организаций и земельного налога;

-снижение уплаты взносов во внебюджетные фонды до 7,6% первые 10 лет.

Таблица 3 – Основные налоговые льготы в рамках ТОСЭР

Налоги	Налог на прибыль	Налог на имущество	Земельный налог	НДС	Тарифы страховых фондов
Общий режим	20 %	2,2%	По решению муниципалитета	Общий порядок возмещения	30%
Режим ТОСЭР	0-5% - первые 5 лет, 10-18% - последующие 5 лет	Возможно снижение до 0%	Возможно снижение до 0%	Ускоренный порядок возмещения	7,6% первые 10 лет

Во-вторых, возможность использовать свободную таможенную зону (беспошлинный ввоз оборудования и комплектующих).

В-третьих, облегченный порядок проведения государственного и муниципального контроля.

В-четвертых, возможность создания инфраструктуры в ТОР за счет бюджетных средств.

Управляющей компанией ТОСЭР является АО «Корпорация развития Дальнего Востока».

В настоящее время на территории Амурской области созданы две ТОСЭР агропромышленная «Белогорск» и промышленно-логистическая «Приамурская».

21 августа 2015 года принято Постановление Правительства РФ № 879 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Приамурская»».

ТОСЭР «Приамурская» ориентирована на создание импортозамещающих производств строительных материалов; производств по глубокой переработке лесных ресурсов; производств энергосберегающих приборов; транспортно-логистических и других производств.

Площадь территории - 857,3 га с возможностью расширения до 1180 га включает две площадки – вблизи с. Березовка (Ивановский район) и с. Ровное (Благовещенский район).

Инвестиции в создание ТОСЭР составят – 136,55 млрд. руб.

Планируется создать 1862 рабочих мест.

Также 21 августа 2015 года утверждено Постановление Правительства Российской Федерации № 875 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Белогорск».

ТОСЭР «Белогорск» создана на территории муниципального образования город Белогорск, второго по численности населения муниципального образования Амурской области. Территория доступных для размещения производственных площадок составляет порядка 700 га.

Создание ТОСЭР на территории региона является современным, действенным механизмом государственной поддержки инвестиционной деятельности. Амурская область активно использует новые инструменты и возможности законодательства. На созданных ТОСЭР уже появились первые резиденты.

16 ноября 2015 года внесена запись в реестр резидентов ТОСЭР о регистрации ООО «Маслоэкстракционный завод «Амурский» (инвестиционный проект «Завод по глубокой переработке сои, 1 очередь»). Подписано соглашение об осуществлении деятельности на ТОСЭР «Белогорск» № 1/Р-7 от 16.11.2015.

30 ноября 2015 года внесена запись в реестр резидентов ТОСЭР о регистрации ООО «С Технология» (инвестиционный проект «Производство по переработке цементного клинкера»). Подписано соглашение об осуществлении деятельности на ТОСЭР «Приамурская» № 1/Р-9 от 27.11.2015.

17 декабря 2015 года внесена запись в реестр резидентов ТОСЭР о регистрации ООО «Амурская Энергетическая Компания» (инвестиционный проект «Комплекс по переработке нефти и транспортировке нефтепродуктов «Амурский нефтеперерабатывающий завод»). Подписано соглашение об осуществлении деятельности на ТОСЭР «Приамурская» № 1/Р-13 от 16.12.2015.

**Внедрение единого регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна» на территории области**

Управление инвестиционными проектами, реализуемых на территории Амурской области, обуславливает необходимость решения задач по эффективному взаимодействию органов власти и инвесторов по осуществлению инвестиционной деятельности. Так, в соответствии со Стандартом деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе обязательным является «Наличие в субъекте РФ единого регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу одного окна».

Сопровождение инвестиционных проектов по принципу «одного окна» - это деятельность ответственного органа исполнительной власти Амурской области по оказанию организационно методической, консультационной, информационной и иной поддержки инвестиционного проекта в соответствии с законодательством РФ и Амурской области.

Принцип «одного окна» следует рассматривать как административный механизм, способствующий повышению эффективности взаимодействия органов государственной власти с инвесторами. Цели внедрения «одного окна» – изменение способа взаимодействия органов власти и инвестора и повышение качества сопровождения инвестиционных проектов.

Следовательно, очевидна актуальность разработки единого регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна» на территории Амурской области.

Принятие Постановления Правительства Амурской области от 19.11.2014 № 697 «Об утверждении регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна» (далее – Регламент) решает ряд важных задач в сфере инвестиционной деятельности, а именно:

1. Создание для инвесторов благоприятных условий для ведения бизнеса в форме оказания консультационной, информационной и организационной помощи инвестору в течение всего периода реализации проекта вплоть до ввода объекта в эксплуатацию.
2. Повышение уровня сопровождения инвестиционных проектов, ориентированных на нужды и потребности инвесторов, на результативное осуществление проекта от идеи до завершения проекта, так как работа с инвесторами строиться по индивидуальным планам в установленных регламентом формах и сроках.
3. Упрощение процедуры взаимодействия инвестора с органами власти Амурской области, благодаря четко регламентированным срокам рассмотрения заявки на сопровождение инвестиционного проекта по принципу «одного окна».
4. Снижение административных барьеров на пути инвесторов на всех стадиях реализации инвестиционных проектов.

5. Содействие выполнению требований раздела Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе в части разработки и принятия регламента сопровождения всех категорий инвестиционных проектов по принципу «одного окна».

Реализация Регламента позволит увеличить портфель инвестиционных предложений, а, следовательно, будет способствовать увеличению притока инвестиций в экономику. Реализация новых инвестиционных проектов позволит региону создать инфраструктурную и производственную основу для реализации его конкурентных преимуществ в межрегиональном и международном разделении труда, что обеспечит ускорение экономического роста, рост доходов бизнеса и населения региона.

Уполномоченным органом исполнительной власти Амурской области по сопровождению инвестиционных проектов по принципу «одного окна» является министерство экономического развития Амурской области (далее – Уполномоченный орган). При необходимости для обеспечения сопровождения инвестиционных проектов Уполномоченный орган взаимодействует с другими органами исполнительной власти Амурской области, а также организациями, осуществляющими поддержку инвестиционных проектов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и Амурской области.

Рассмотрим отдельные разделы Регламента, имеющие ключевое значение для инвестиционной деятельности.

В общих положениях Регламента определены следующие понятия:

1) инвестиционный проект - обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, в том числе необходимая проектная документация, разработанная в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также описание практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план);

2) приоритетный инвестиционный проект области - инвестиционный проект общей стоимостью не менее 150 млн. руб., направленный на реализацию основных направлений социально-экономического развития области, включенный в перечень приоритетных инвестиционных проектов области в соответствии с порядком, утверждаемым Правительством области;

3) инициатор инвестиционного проекта - физическое лицо, юридическое лицо, орган государственной власти Российской Федерации, орган государственной власти Амурской области, орган местного самоуправления Амурской области, выступающие с обоснованием необходимости и возможности реализации инвестиционного проекта на территории Амурской области.

4) инвестор - субъект инвестиционной деятельности, осуществляющий вложение собственных и (или) привлеченных средств, в форме инвестиций и обеспечивающий их целевое использование;

5) отраслевой орган - орган исполнительной власти Амурской области, на который возложены координация и регулирование деятельности в соответствующей сфере управления;

6) Комиссия по приоритетным инвестиционным проектам и улучшению инвестиционного климата при Правительстве Амурской области - координационный орган, образованный в целях содействия проведению активной региональной инвестиционной политики, включая привлечение инвестиций для реализации в области приоритетных инвестиционных проектов, содействия формированию благоприятного инвестиционного климата, определения комплекса мер государственной поддержки для реализации приоритетных инвестиционных проектов, проведения отбора инвестиционных проектов, претендующих на включение в перечень приоритетных инвестиционных проектов области.

7) сопровождение инвестиционного проекта - деятельность Уполномоченного органа по оказанию организационно - методической, консультационной, информационной и иной поддержки инвестиционного проекта в соответствии с законодательством Амурской области;

8) бизнес-ангел - потенциальный инвестор, вкладывающий деньги в инвестиционный проект (стартап), который находится на первой стадии - на стадии идеи в обмен на возврат вложений и долю в капитале.<sup>5</sup>

Раздел «Механизм взаимодействия органов власти Амурской области с инвесторами (инициаторами)» сопровождение инвестиционных проектов по принципу «одного окна» включает в себя деятельность Уполномоченного органа, отраслевых органов и Комиссии.

К компетенции Уполномоченного органа относится:

- проведение инвестиционной политики;
- формирование и осуществление корректировки перечней инвестиционных и инновационных проектов области, подготовка паспорта проектов;
- ведение базы данных инвестиционных проектов и анализ информации о ходе их реализации;
- осуществление взаимодействия с кураторами инвестиционных и инновационных проектов, обеспечение их продвижение с целью поиска потенциальных инвесторов;

- формирование и осуществление корректировки перечня приоритетных инвестиционных проектов области;

- подготовка общего анализа хода реализации приоритетных инвестиционных проектов, включенных в Перечень приоритетных инвестиционных проектов области;

- обеспечение проведения экспертизы инвестиционных проектов в соответствии с законодательством, подготовка заключения о целесообразности включения инвестиционных проектов в перечень приоритетных инвестиционных проектов;

- курирование разработки проектов соглашений о взаимодействии в рамках реализации приоритетного инвестиционного проекта.

Отраслевые органы обеспечивают:

- назначение ответственных за проведение мониторинга реализации инвестиционных проектов;

- сбор, рассмотрение отчетов о ходе реализации приоритетного инвестиционного проекта и ежеквартальное представление информации о ходе его реализации с указанием причин невыполнения планов в уполномоченный орган;

- контроль за ходом реализации всех категорий инвестиционных проектов;

- информационное взаимодействие с инвестором (инициатором) всех категорий инвестиционных проектов.

В разделе «Формы сопровождения проектов» сопровождение инвестиционных проектов, реализующихся и планируемых к реализации в Амурской области, может осуществляться в форме оказания консультационной, информационной и организационной помощи инвестору, а именно:

- рассмотрение письменных обращений инвесторов (инициаторов) специалистами Уполномоченного и отраслевого органов с привлечением (при необходимости) специалистов других исполнительных органов государственной власти Амурской области;

- сокращение сроков рассмотрения вопросов, возникающих в ходе реализации инвестиционного проекта;

- своевременное получение инвестором необходимых согласований и разрешений, требуемых для реализации инвестиционного проекта;

- сопровождение инвестиционных проектов в вопросах взаимодействия с федеральными органами государственной власти, органами исполнительной власти Амурской области, органами местного самоуправления и иными организациями;

- оперативная организация переговоров, встреч, совещаний, консультаций, направленных на решение вопросов, возникающих в процессе реализации инвестиционного проекта;

- подготовка соглашений о взаимодействии между Правительством Амурской области и инвестором, реализующим инвестиционный проект, включенный в Перечень приоритетных инвестиционных проектов;

- своевременное рассмотрение инвестиционных проектов, планируемых к реализации и (или) реализуемых в Амурской области, на заседании Комиссии;

- содействие в организации презентационных мероприятий компаний-инвесторов и реализуемых ими инвестиционных проектов для представителей международных, федеральных, региональных программ развития предпринимательства, инвестиционных и венчурных фондов, бизнес-ангелов, Институтов развития, частных инвесторов, кредитно-финансовых учреждений;

- поиск инвесторов для реализации инвестиционных проектов, поступивших от инициаторов инвестиционных проектов;

- размещение информации об инвестиционных проектах, реализуемых и (или) планируемых к реализации на территории Амурской области в сети Интернет на Инвестиционном портале (<http://invest.amurobl.ru>), а также ведение перечня инвестиционных проектов и предложений Амурской области на web-сайте [www.aries.amurobl.ru](http://www.aries.amurobl.ru) в соответствии с Постановлением Губернатора Амурской области от 09.11.2011 г. № 334;

- государственная поддержка инвесторов в соответствии с действующим законодательством.

В разделе «Государственная поддержка субъектов инвестиционной деятельности» закреплено, что информацию по государственной поддержке, осуществляемой в Амурской области, инвестор может получить в Уполномоченном органе, оказывающего сопровождение инвестиционного проекта по принципу «одного окна» в соответствии с действующим законодательством.

## **Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в сфере здравоохранения**

### **Организация управления в сфере здравоохранения субъектов Российской Федерации**

В процессе управления здравоохранением в России принимают участие многие органы государственной власти и местного самоуправления. Однако в ходе организации здравоохранения существует множество функций, задач, элементов руководства подведомственными системами, которые могут осуществить далеко не все органы исполнительной власти. Решение этой проблемы достигается путем распределения полномочий и предметов ведения между федеральными и региональными структурными звеньями государственной

власти. Поскольку Конституция РФ гарантирует местное самоуправление, возникает также необходимость разграничения предметов ведения и полномочий между исполнительными органами субъектов Федерации и муниципальными органами.

Современная система российского здравоохранения является единой федеративной, означающей государственную целостность и разграничение предметов ведения и полномочий; состоит из равноправных субъектов - региональных систем здравоохранения

Полномочия и предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определяются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, частично Федеративным договором, который применяется в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. Нормы Конституции РФ, а также нормы федеральных законов, связанные с координацией вопросов здравоохранения, позволяют, с одной стороны разграничить, а с другой - скоординировать полномочия в сфере здравоохранения всех уровней государственной власти, в том числе субъектов РФ и муниципальных образований.

Следует отметить, что определение органа управления здравоохранением в действующем законодательстве отсутствует. Однако, учитывая специфику здравоохранительных отношений, а именно множественность субъектов управления, необходимо законодательно установить, какие именно органы можно относить к органам управления здравоохранением.

Управление – это различные способы воздействия субъекта (нескольких субъектов) на объект (объекты), изменяющие положение, поведение, свойства, качества объекта. При этом под управлением чаще всего понимают воздействие, которое имеет целевое назначение и при котором объект поддается регулированию<sup>6</sup>.

Понятие органов управления здравоохранением приводится в проекте Федерального закона «О здравоохранении в Российской Федерации», согласно которому органы управления здравоохранением - это федеральный орган исполнительной власти в области здравоохранения, органы исполнительной власти в области здравоохранения субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в области здравоохранения, а также органы управления медицинскими службами, перечень которых установлен законом

Государственная, муниципальная и частная системы здравоохранения, развитие которых гарантируется Конституцией Российской Федерации, составляют единую систему здравоохранения.

В системе здравоохранения Российской Федерации формируются государственно - муниципальный сектор здравоохранения и частный сектор здравоохранения.

К государственно - муниципальному сектору относятся:

- органы управления здравоохранением, Российская академия медицинских наук, которые в пределах своей компетенции планируют и осуществляют меры по реализации государственной политики, выполнению программ в области здравоохранения и развитию медицинской науки;

- организации здравоохранения государственной и муниципальной форм собственности, подчиненные органам управления здравоохранением;

- медицинские организации, создаваемые органами исполнительной власти Российской Федерации помимо федерального органа исполнительной власти в области здравоохранения, и органов исполнительной власти в области здравоохранения субъектов Российской Федерации.

К частному сектору относятся организации здравоохранения частной формы собственности, а также граждане, занимающиеся частной медицинской деятельностью<sup>7</sup>.

Однако Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации отклонила проект Федерального закона № 98042437-2 «О здравоохранении в Российской Федерации», принятый Государственной Думой в первом чтении. Поэтому на сегодняшний день нормативно не закреплены органы управления здравоохранением.

Тем не менее, управление здравоохранением субъекта РФ как отрасль осуществляется уполномоченным исполнительным органом государственной власти по здравоохранению, образованным на основании распорядительного акта высшего органа исполнительной власти субъекта РФ.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения осуществляют контроль за реализацией органами местного самоуправления в области здравоохранения законодательства Российской Федерации в области здравоохранения, соблюдением на территории муниципальных образований государственных социальных стандартов, стандартов качества медицинской помощи, а также за достоверностью медицинской статистики и отчетности.

В систему государственного здравоохранения субъектов Федерации входят региональные медицинские организации, основные средства которых находятся в государственной собственности.

Задача региональных отраслевых исполнительных структур – оказывать содействие Минздраву РФ в совершенствовании идеологии лечения, профессионализма, рыноч-

ного мировоззрения, ответственности за здоровье и др.

В Амурской области министерство здравоохранения имеет свою классификацию. Если обратиться к структуре министерства, то следует обратить внимание на то, что министр имеет первого заместителя и заместителя.

В состав министерства входит:

- отдел организации медицинской помощи взрослому населению и реализации проектов;
- отдел качества и безопасности медицинской помощи;
- отдел кадровой работы и делопроизводства;
- отдел государственного заказа и правового обеспечения;
- отдел организации медицинской помощи женщинам и детям
- отдел лекарственного обеспечения;
- отдел лицензирования медицинской и фармацевтической деятельности и контроля качества;
- мобилизационная служба;
- отдел планирования, мониторинга, территориальной программы и контрольно-ревизионной работы;
- отдел планирования, финансирования, учета и отчетности;
- финансово-экономическое управление<sup>8</sup>.

Важно сказать и о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья. К ним относятся:

- защита прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья;
- разработка, утверждение и реализация программ развития здравоохранения, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний, организация обеспечения граждан лекарственными препаратами и медицинскими изделиями, а также участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения;
- разработка, утверждение и реализация территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающей в себя территориальную программу обязательного медицинского страхования;
- формирование структуры исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих полномочия в сфере охраны здоровья, и установление порядка их организации и деятельности;
- организация оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, меди-

цинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации;

- организация проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта

Российской Федерации;

- организация медицинской деятельности, связанной с трансплантацией (пересадкой) органов и тканей человека, в том числе с донорством органов и тканей в целях трансплантации (пересадки), в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации;

- создание в пределах компетенции, определенной законодательством Российской Федерации, условий для развития медицинской помощи и обеспечения ее доступности для граждан;

- организация безвозмездного обеспечения донорской кровью и (или) ее компонентами, а также организация обеспечения лекарственными препаратами, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями, средствами для дезинфекции, дезинсекции и дератизации при оказании медицинской помощи, проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований;

- организация осуществления мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни у граждан, проживающих на территории субъекта Российской Федерации;

- организация осуществления мероприятий по проведению дезинфекции, дезинсекции и дератизации, а также санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- организация обеспечения граждан лекарственными препаратами и специализированными продуктами лечебного питания для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или инвалидности;

- координация деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере охраны здоровья, субъектов государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения на территории субъекта Российской Федерации;

- реализация мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоро-

вья людей при чрезвычайных ситуациях, ликвидацию медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций, информирование населения о медико-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах;

- информирование населения субъекта Российской Федерации, в том числе через средства массовой информации, о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, на территории субъекта Российской Федерации, осуществляемое на основе ежегодных статистических данных, а также информирование об угрозе возникновения и о возникновении эпидемий;

- установление мер социальной поддержки по организации оказания медицинской помощи лицам, страдающим социально значимыми заболеваниями и заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и по организации обеспечения указанных лиц лекарственными препаратами;

- обеспечение разработки и реализация региональных программ научных исследований в сфере охраны здоровья, их координация;

- установление случаев и порядка организации оказания первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи медицинскими работниками медицинских организаций вне таких медицинских организаций, а также в иных медицинских организациях;

- установление порядка организации оказания первичной медико-санитарной помощи в экстренной и неотложной формах, в том числе на дому при вызове медицинского работника, гражданам, которые выбрали медицинскую организацию для получения первичной медико-санитарной помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи не по территориально-участковому принципу;

- создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг медицинскими организациями<sup>9</sup>.

Отдельные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья могут быть переданы ими для осуществления органам местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В этом случае оказание медицинской помощи гражданам осуществляется медицинскими организациями муниципальной системы здравоохранения.

Таким образом, можно заключить, что в соответствии с законодательством Российской Федерации органом управления здравоохранением, ответственным за организацию деятельности системы здравоохранения на федеральном уровне является Министерство здравоохранения Российской Федерации, которое функционирует в соответствии с постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации». В субъекте федерации – это Министерство здравоохранения в субъекте Российской Федерации (в частности, Министерство здравоохранения Амурской области). В систему государственного здравоохранения субъектов Федерации входят региональные медицинские организации.

### **Организация управления в сфере здравоохранения органов местного самоуправления**

По мнению отдельных правоведов, законодательство об охране здоровья граждан и медицинской деятельности напоминает лоскутное одеяло.

В муниципальных образованиях ответственными за организацию деятельности системы здравоохранения являются органы муниципального образования (подсистема муниципального управления) в области здравоохранения в соответствии с уставами муниципальных образований. К ведению органов местного самоуправления в области здравоохранения относятся: контроль за соблюдением законодательства о здравоохранении и защита прав граждан в этой области; формирование органов управления муниципальной системы здравоохранения и создание условий для развития частной системы здравоохранения, развитие сети учреждений здравоохранения на территории муниципального образования, организация первичной медико-санитарной помощи и обеспечение ее доступности, контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи; формирование собственного бюджета в части расходов на здравоохранение; обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и условий для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора на подведомственной территории; координация и контроль деятельности предприятий, учреждений и организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, контроль за качеством оказываемой медико-социальной помощи в частной системе здравоохранения и некоторые другие направления.

Функции управления выполняются также центральными муниципальными учреждениями здравоохранения такими как: центральная районная больница, центральная районная поликлиника и центральная городская больница.

Центральной районной больницей является районная больница, на которую возложены функции органа управления здравоохранением сельского административного района или

одновременно функции органа управления здравоохранением сельского района и функции органа управления здравоохранением города.

Центральная районная поликлиника организуется в сельском административном районе при отсутствии центральной районной больницы и выполняет функции органа управления здравоохранением района.

Центральной городской больницей является больница, на которую возложены функции органа управления здравоохранением города в городах республиканского, краевого, областного подчинения, не имеющих органов управления здравоохранением в городских районах .

Органы управления здравоохранением – это федеральный орган исполнительной власти в области здравоохранения, органы исполнительной власти в области здравоохранения субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в области здравоохранения, а также органы управления медицинскими службами, перечень которых установлен законодательством.

Под органом управления здравоохранением следует понимать государственную организацию, которая, являясь частью государственного аппарата, имеет структуру, территориальный масштаб деятельности, собственную компетенцию, закрепленную правовыми актами и призвана осуществлять повседневную управленческую деятельность по руководству отраслью здравоохранения в соответствии с установленным для него профилем и функциями.

Система органов управления здравоохранением представлена федеральными и субъектов Федерации государственными органами исполнительной власти, а также муниципальными органами местного самоуправления в порядке разделения функций по управлению и учреждений системы здравоохранения по подчиненности. Основными элементами системы органов управления здравоохранением являются подсистема государственного управления здравоохранением, состоящая из федеральных и органов управления здравоохранением субъектов РФ, а также подсистема муниципального управления здравоохранением, которую составляют муниципальные органы местного самоуправления. Рассмотрим вопрос организации управления в сфере здравоохранения органов местного самоуправления Российской Федерации.

Согласно закона Амурской области от 13.10.2011 № 531-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований области государственными полномочиями по организации оказания медицинской помощи в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания населению области бесплатной медицинской помощи» государственными полномочиями по организации оказания меди-

цинской помощи наделяются органы местного самоуправления городских округов: г. Благовещенск, г. Зея, г. Райчихинск, г. Тында, рабочий поселок (поселок городского типа) Прогресс, ЗАТО п. Углегорск (в настоящее время – Циалковский), муниципальных районов: Архаринский район, Благовещенский район, Бурейский район, Завитинский район, Зейский район, Ивановский район, Константиновский район, Магдагачинский район, Мазановский район, Михайловский район, Октябрьский район, Ромненский район, Селемджинский район, Серышевский район Сковородинский район, Тамбовский район, Тындинский район.

Органам местного самоуправления передаются следующие государственные полномочия по организации оказания:

- 1) первичной медико-санитарной помощи;
- 2) скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи;
- 3) паллиативной медицинской помощи<sup>10</sup>.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья закреплены в ст. 17 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Данные полномочия возложены исключительно на органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Муниципальные образования - поселения такими полномочиями законом не наделены. При этом законодатель делает исключение для органов местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований, на которых организация оказания медицинской помощи населению устанавливается в соответствии со ст. 42 Закона. Данной статьей установлено, что особенности организации оказания медицинской помощи населению закрытых административно-территориальных образований, территорий с опасными для здоровья человека физическими, химическими и биологическими факторами, включенных в соответствующий перечень, работникам организаций, включенных в перечень организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда, а также особенности финансового обеспечения оказания им медицинской помощи устанавливаются Правительством РФ.

Следует заметить, что перечень полномочий, предоставленных органам местного самоуправления в сфере охраны здоровья, закрытый. К ним относятся:

- 1) создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и законом субъекта Российской Федерации в пределах полно-

мочий, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2) обеспечение организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения в случае передачи соответствующих полномочий в соответствии с частью 2 статьи 16 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;

3) информирование населения муниципального образования, в том числе через средства массовой информации, о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, на территории муниципального образования, осуществляемое на основе ежегодных статистических данных, а также информирование об угрозе возникновения и о возникновении эпидемий в соответствии с законом субъекта Российской Федерации;

4) участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения и пропаганде донорства крови и (или) ее компонентов;

5) участие в реализации на территории муниципального образования мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях, информирование населения о медико-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах;

6) реализация на территории муниципального образования мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни в соответствии с законом субъекта Российской Федерации;

7) создание благоприятных условий в целях привлечения медицинских работников и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Важно, что Постановлением Правительства Амурской области от 29.12.2015 № 646 утверждена территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания населению Амурской области медицинской помощи на 2016 год, согласно которой установлен перечень видов, форм и условий медицинской помощи, оказание которой осуществляется бесплатно, перечень заболеваний и состояний, оказание медицинской помощи при которых осуществляется бесплатно, категории граждан, оказание медицинской помощи которым осуществляется бесплатно, нормативы объема медицинской помощи, нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевые нормативы финансирования, порядок и структура формирования тарифов на медицинскую по-

мощь и способы ее оплаты, определены порядок и условия предоставления медицинской помощи, а также предусмотрены критерии доступности и качества медицинской помощи

Таким образом, можно заключить, что организация управления в сфере здравоохранения органов местного самоуправления на сегодняшний день нуждается в оптимизации и более реальном, а не декларативном регулировании. Все это требует совместных усилий различных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

## **Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения: особенности правового регулирования и региональный опыт**

1. Актуальные вопросы государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения на примере государственного автономного учреждения здравоохранения амурской области «Благовещенская городская клиническая больница»

По аналитическим данным Национального Центра развития ГЧП в сфере здравоохранения существует 72 проекта, реализующихся в этом формате на разных стадиях. Из них уже на стадии строительства и эксплуатации – 61 проект. Финансирование проектов ГЧП в социальной сфере, как правило, связано со значительными трудностями из-за неоднородности спроса, сложности прогнозирования потребительского потока и оценки социального эффекта.

Согласно перечню инвестиционных проектов и предложений Амурской области по состоянию на 01.09.2017 года в Амурской области отсутствуют инвестиционные проекты в сфере здравоохранения.

В этой связи ГЧП представляет собой рынок, где сторонам нужно уметь договариваться, а это, в свою очередь, требует специальных компетенций как со стороны публичного, так и со стороны частного партнера.

Несмотря на то, что инвестиционные фонды отмечают значительную доходность российского рынка здравоохранения, пока частным инвесторам неинтересно вкладывать деньги в проекты здравоохранения. Это связано с несколькими факторами: непрозрачность отрасли и коррупция, низкая платежеспособность населения и отсутствие гарантий в возврате инвестиций за срок проекта, а также законодательные ограничения. Структура тарифов должна включать инвестиционную составляющую. Сейчас она четко закреплена и даже не всегда окупает стоимость ведения пациентов и обслуживание высокотехнологичного зарубежного оборудования. Оплата услуг по линии высокотехнологичной медицинской помощи распространяется только на подведомственные госучреждения и недоступна для частных структур.

Взаимодействие государства и частного инвестора в сфере здравоохранения на сегодняшний день может существовать в нескольких формах: соглашения о государственно-частном партнерстве (СГЧП), концессионные соглашения, инвестиционные договоры, договоры аренды с инвестиционными обязательствами. Также существуют контракты жизненного цикла, которые с 2016 года могут заключаться для выполнения работ по проектированию, строительству и реконструкции объектов капитального строительства в сфере здравоохранения. Но основными формами ГЧП все же являются СГЧП и концессионные

соглашения.

Между ними есть несколько ключевых различий. По концессионному соглашению объект находится в публичной собственности, в то время как по СГЧП инвестор приобретает право собственности на объект соглашения. По концессионному соглашению инвестор обязан оказывать медицинские услуги на объекте соглашения, а по СГЧП инвестор вправе осуществлять только техническое обслуживание объекта. В связи с последней особенностью соглашений о ГЧП в оказание медицинских услуг можно вовлекать государственные учреждения – такой моделью ГЧП активно интересуются регионы.

Часто проекты в сфере здравоохранения предполагают реконструкцию и строительство дополнительных корпусов уже существующего медучреждения, в котором есть свой полноценный квалифицированный штат. В таких ситуациях государство стремится сохранить профессиональных специалистов. Чтобы иметь такую возможность, публичная сторона оставляет за собой полномочия по оказанию медицинских услуг населения. В этом случае инвестору, помимо создания объекта, могут быть переданы лишь сопутствующие вспомогательные функции – например, осуществление текущего и капитального ремонта, работа регистратуры, аптечное обслуживание. Интерес сторон в реализации таких проектов на основе СГЧП стремится к нулю, так как зачастую при реконструкции будет сложно решить вопросы распределения собственности на вновь возникший объект, а также не решены налоговые последствия применения такого механизма. Поэтому считается, что приоритетной формой ГЧП в сфере здравоохранения остаются концессионные соглашения.

Преимуществом концессионных соглашений считается более широкий круг потенциальных частных партнеров: концессионером может стать иностранное юридическое лицо, индивидуальный предприниматель и простое товарищество. Стороной СГЧП может быть только российское юридическое лицо, соответствующее перечню требований. Кроме того, концессия выигрывает за счет того, что она больше известна рынку, инвесторам и финансовым организациям. Плюс СГЧП в том, что предложить проект в такой форме может как частный, так и публичный партнер: это способствует появлению большего количества проектов, в которых заинтересованы инвесторы.

Рассмотрим особенности государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения на примере государственного автономного учреждения здравоохранения Амурской области «Благовещенская городская клиническая больница» (далее – ГАУЗ АО «Благовещенская городская клиническая больница»). Заранее отметим, что исследование в настоящей главе носит проектный характер и на практике в Амурской области пока не реализовывалось.

Реализация государственно-частного партнерства в форме концессионного соглашения

планируется осуществить на базе ГАУЗ АО «Благовещенская городская клиническая больница». Указанное учреждение здравоохранения – старейшее лечебное учреждение Дальнего Востока. История развития и становления Благовещенской городской клинической больницы берет свое начало с 1896 года. За это время она зарекомендовала себя как учреждение, которому можно доверить самое ценное, что есть у человека – его здоровье. Главная цель работы – предоставление качественной, квалифицированной, доступной медицинской помощи, соответствующей самым современным стандартам. Для достижения этой цели привлекаются и используются все больничные ресурсы: интеллектуальные, кадровые, материально-технические и финансовые.

Сегодня Благовещенская городская клиническая больница – это 18 профилей, по которым оказывается медицинскую помощь населению. Это три соматических корпуса на 700 коек: терапевтический, хирургический и родильный дом, в котором ежегодно появляются на свет около 3,5 тысячи амурчан. Это две женские консультации с очень социально важными задачами – сохранение и укрепление женского здоровья. Это вспомогательные обособленные амбулаторно-поликлинические подразделения: работающая в круглосуточном режиме ортопедо-травматологическая поликлиника с мощностью 195 посещений в смену, поликлиника профилактических осмотров, отдел платных услуг.

Многопрофильное лечебно-профилактическое учреждение оказывает плановую и экстренную помощь по 75 видам медицинской деятельности в круглосуточном режиме. В структуре больницы насчитывается 30 отделений (19 клинических и 11 параклинических). В стационаре оказывается широкий спектр диагностических и лечебных мероприятий.

Государственное автономное учреждение Амурской области «Благовещенская городская клиническая больница» (далее – Учреждение) создано в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», распоряжением правительства Амурской области от 28.03.2014 № 62-р «О создании ГАУЗ путем изменения типа государственного бюджетного учреждения здравоохранения Амурской области «Благовещенская городская клиническая больница» и является правопреемником государственного бюджетного учреждения здравоохранения Амурской области «Благовещенская городская клиническая больница» в части прав и обязанностей, установленных действующим законодательством.

Согласно федеральному закону от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «Об автономных учреждениях»<sup>11</sup>, автономное учреждение, прежде всего, представляет собой некоммерческую организацию. Некоммерческих организаций в Российской Федерации по действующему законодательству не мало. Но все их разновидности объединяет несколько

свойств: некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» охрана здоровья граждан – система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи

Автономные учреждения в обязательном порядке получают от своего учредителя государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), отказаться от выполнения которого автономное учреждение не вправе. Финансирование деятельности автономных учреждений из бюджета соответствующего уровня осуществляется в виде субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания на выполнение государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) с учетом расходов на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества и уплату налогов, объектом налогообложения по которым выступает соответствующее имущество, а также с учетом мероприятий по развитию автономного учреждения, перечень которых определяется учредителем. Помимо выполнения задания учредителя автономные учреждения могут оказывать платные услуги, прямо предусмотренные в уставе автономного учреждения, и соответствовать уставным целям деятельности последнего. Доходы автономного учреждения (в том числе доходы от оказания платных услуг и имущество, которое автономное учреждение покупает за счет этих доходов) поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения. Законодатель также закрепляет запрет для собственника имущества автономного учреждения на получение доходов от

осуществления автономным учреждением своей деятельности и распоряжения закрепленным за ним имуществом.

ГАУЗ АО «Благовещенская городская клиническая больница» находится в ведомственном подчинении (подотчетно и подконтрольно) министерства здравоохранения Амурской области, который осуществляет функции и полномочия его учредителя. Учреждение признается некоммерческой организацией, созданной Амурской областью для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти Амурской области.

Учреждения является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, счета в кредитных организациях или лицевые счета, открытые в установленном порядке, для учета бюджетных средств, а также средств, полученных от осуществления приносящей доход деятельности, печать со своим наименованием и наименованием министерства здравоохранения Амурской области, штампы, бланки и другие реквизиты, необходимые для его деятельности.

Учреждение приобретает права юридического лица со дня его государственной регистрации. Учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, областными законами, правовыми актами Законодательного Собрания Амурской области, Правительства Амурской области, губернатора Амурской области, принятыми в рамках их компетенции, а также Уставом.

Учреждение от своего имени приобретает и осуществляет имущественные и личные неимущественные права, несет обязанности, выступает истцом и ответчиком в суде, арбитражном и третейском суде в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Учреждение отвечает по своим обязательствам имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за ним Уполномоченным органом или приобретенных Учреждением за счет средств, выделенных ему Отраслевым органом на приобретение этого имущества. Собственник имущества Учреждения не несет ответственности по обязательствам Учреждения.

Учреждение строит свои отношения с юридическими и физическими лицами во всех сферах деятельности на основе гражданско-правовых договоров, соглашений, контрактов (далее – договоры). Учреждение свободно в выборе предмета, содержания и формы договоров, любых других форм хозяйственных взаимоотношений, которые не противоречат

федеральному и областному законодательству, а также Уставу.

Учреждение имеет право:

- планировать и осуществлять свою деятельность исходя из уставных целей, заданий Отраслевого органа в пределах видов деятельности, предусмотренных Уставом;
- в установленном порядке совершать различные сделки, не противоречащие Уставу и не запрещенные действующим законодательством;
- реализовывать работы и услуги, оказываемые юридическим и физическим лицам, в порядке, установленном действующим законодательством;
- осуществлять внешнеэкономическую деятельность в соответствии с целями и видами деятельности, предусмотренными Уставом, в порядке, установленном федеральным законодательством;
- осуществлять другие права, не противоречащие действующему законодательству, целям и видам деятельности Учреждения, установленным Уставом.

В рамках планируемого государственно-частного партнерства на базе ГАУЗ АО «Благовещенская городская клиническая больница» автономной некоммерческой организацией «Линия здоровья» планируется реализации проекта: «Реконструкция комплекса зданий ГАУЗ АО «Благовещенская городская клиническая больница», расположенного по адресу: г. Благовещенск, ул. Краснофлотская/пер. Уралова 155/1 и пер. Уралова 3/1»

С целью реконструкции, а в дальнейшем эффективной социально-ориентированной эксплуатации комплекса зданий ГАУЗ АО «Благовещенская городская клиническая больница», расположенного по адресу: пересечения ул. Краснофлотская/ пер. Уралова, автономной некоммерческой организацией «Линия здоровья» (далее АНО) предлагается следующее.

Правительство Амурской области и АНО «Линия здоровья» в рамках процедуры заключают концессионное соглашение с целью создания лечебно-диагностического центра для осуществления качественной и доступной медицинской помощи населению Амурской области. В рамках соглашения правительство передает в пользование АНО высвободившиеся помещения ГАУЗ АО «Благовещенская городская клиническая больница», расположенные по адресу: ул. Краснофлотская / пер. Уралова 155/1 и пер. Уралова 3/1. Данное концессионное соглашение будет заключено впервые в сфере охраны здоровья на территории Амурской области, что создаст прецедент к дальнейшему развитию данного инструмента и продвижению подобных проектов в будущем. Схематично структура реализации указанного концессионного соглашения представлена в приложении 1 к настоящей работе.

Проектом создания данного лечебно-диагностического центра решаются следующие

задачи:

- улучшение демографических показателей населения Амурской области;
- повышение доступности и качества медицинской помощи населению Амурской области;
- оптимизация деятельности амбулаторно-поликлинических учреждений Амурской области;
- сокращение длительности стационарного лечения;
- развитие внутрироссийского и внешнего медицинского туризма;
- повышение эффективности использования ресурсов;
- создание новых рабочих мест, в том числе для инвалидов;
- привлечение в Амурскую область иностранных инвестиций для нужд здравоохранения.

Проект состоит из двух частей:

1. Строительно-реконструктивные работы передаваемого имущественного комплекса. Так планируется реконструкция имеющегося здания ул. Краснофлотская – Уралова, 155/1 (пятиэтажное здание хирургического корпуса). Реконструкция здания необходима для приведения его к современным нормам зданий для медучреждений. В текущем состоянии к эксплуатации в качестве медицинского центра непригодно. Также необходимо выполнить реконструкцию имеющегося комплекса зданий ул. Уралова, 3 (трехэтажное здание бывшего проектного института) и ул. Уралова, д. 3/1 (четырёхэтажное здание, пристройка к Уралова 3). Реконструкция здания необходима для приведения его к современным нормам зданий для медучреждений. В текущем состоянии к эксплуатации в качестве медицинского центра непригодно. В настоящее время часть помещений уже прошли полную реконструкцию и получили все допуски для медицинского учреждения. Три отдельных входа позволяют эффективно разделить потоки пациентов для отдельного амбулаторного приема.
2. Создание на базе реконструированных зданий современного медицинского комплекса.

Актуальность реализации данного проекта диктуется следующими факторами.

Женская консультация № 1 в городе Благовещенск расположена в непригодном помещении на 1 этаже жилого дома 1972 года постройки. В данном учреждении ни разу не проводилось капитального ремонта. Здание фактически находится в аварийном состоянии. Площадь в 3 раза меньше современных нормативов (помещения не соответствуют СанПиН 2.1.3.2630-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям, осуществляющим медицинскую деятельность»). Значительно удалена от городской больницы.

Под женскую консультацию № 2 выделено 2 этажа здания городского родильного дома 1984 года постройки. Выведение ее в состав объединенного Центра женского здоровья при АНО «Линия здоровья» позволит высвободить площади городского родильного дома,

в которых он остро нуждается.

Вывод глазного отделения из состава городской больницы и перенос его вместе с учебной базой курса глазных болезней Государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Амурская государственная медицинская академия» на базу создаваемого центра соответственно в рамках Клиники офтальмологии позволит высвободить значительные площади в хирургическом блоке городской больницы и более эффективно распоряжаться ее ресурсами.

По отдельным позициям, в структуре системы оказания медицинской помощи жителям Амурской области до настоящего момента не существует специализированного медицинского центра, решающего поставленные проектом задачи. Некоторые виды медицинских услуг оказываются на базах стационаров многопрофильных учреждений Приамурья, что влечет за собой снижение доступности и увеличение неэффективной финансовой нагрузки данных ЛПУ. По некоторым видам медицинских услуг их внедрение в практику будет осуществлено впервые на территории Амурской области.

Общий объем предполагаемых инвестиций в данный проект, по предварительным подсчетам, составит 1,2 миллиарда рублей.

Реализация данного проекта будет иметь следующее социально-экономическое значение:

- повышение доступности современных медицинских технологий;
- создадутся условия для регламентированного и равного доступа жителям как близлежащих, так и удаленных, территорий к современным лечебно-диагностическим методикам;
- улучшение качества и безопасности медицинского обслуживания населения;
- формирование нового уровня медицинской помощи населению, соответствующего мировым стандартам;
- будут созданы условия для широкого и массового внедрения современных лечебных технологий;
- улучшение основных показателей здоровья населения амурской области;
- средняя продолжительность догоспитального периода снижается до двух дней;
- частота госпитализаций снижается не менее чем на 20 %;
- сокращение пребывания больного в стационаре на 2–3 дня;
- увеличение выявления основных неинфекционных заболеваний на ранних стадиях на 20 %;
- создание новых рабочих мест;
- повышение эффективности использования кадрового и технического потенциала;

- привлечение к труду лиц с ограниченными физическими возможностями;
- отсутствие рисков бюджетных инвестиций;
- снижение себестоимости диагностических исследований в целом по региону;
- развитие международного медицинского туризма.

Таким образом, данный проект подразумевает создание нового комплексного лечебно-диагностического центра:

- на свободных площадях;
- без привлечения бюджетных инвестиций;
- с сокращением соответствующих подразделений государственного сектора здравоохранения, но без сокращения персонала этих подразделений за счет их перевода в АНО;
- с высвобождением помещений, занимаемых женской консультацией № 1 и выводом их в казну;
- с высвобождением площадей и ресурсов женской консультации № 2, глазного отделения, учебной базы курса глазных болезней для более эффективного их использования;
- перераспределением средств ФОМС из сокращенных подразделений в АНО без увеличения общего объема ФОМС.

Необходимо подчеркнуть перспективу развития данного проекта. В дальнейшем, при соответствующем подходе, АНО «Линия здоровья» может модулироваться и обрести дополнительные подразделения, таким как городской консультативно-диагностический центр, который существенно расширит возможности оказания качественной и доступной специализированной медицинской помощи населению города Благовещенска и Амурской области.

Хочется также отметить, что к частным медицинским учреждениям, работающим в системе ОМС, применяются такие же требования, как и к организациям государственной формы собственности. Это подразумевает те же проверки, постоянный контроль качества, безопасности и сроков оказания медицинской помощи.

ГЧП-проекты в здравоохранении в части возврата инвестиций и получения прибыли сложны для частного инвестора. Одна из таких сложностей – отсутствие законодательно установленной возможности обеспечения инвестиционной деятельности частного партнера. Дело в том, что структура тарифа ОМС не предусматривает инвестиционную составляющую, а объемы медицинских услуг, делегированных государством для выполнения их частным партнером, значительны. Это снижает возможность частному партнеру использовать объект здравоохранения в коммерческих целях и является одной из причин длительной окупаемости ГЧП-проектов в сфере здравоохранения, что делает их менее интересными для инвесторов.

Структура и размер тарифа ОМС – одни из ключевых ограничителей развития этого формата в сфере здравоохранения. Проекты капиталоемкие: создается новый объект, он оснащается передовым оборудованием, за счет тарифа ОМС такие затраты не возместить. Поэтому наиболее привлекательными для инвестора остаются проекты, в которых, помимо ОМС и ДМС, есть высокий спрос на платные медицинские услуги, в частности, это проекты в сфере высокотехнологичной медицинской помощи (кардиология, сердечно-сосудистая хирургия), перинатальные центры, ПЭТ-центры (позитронная эмиссионная томография) и спортивная медицина.

Самым распространенным форматом ГЧП в сфере здравоохранения на сегодняшний день является участие коммерческих клиник в программах ОМС. Это проект, позволяющий, с одной стороны, разгрузить муниципальные медицинские учреждения, с другой стороны – повысить качество предоставляемых государством медицинских услуг, с третьей стороны – дает возможность частным клиникам повысить пациентопоток и привлечь дополнительных клиентов. Так, в рамках проекта «Доктор рядом» государство предоставляет инвестору помещение за чисто символическую арендную ставку на долгосрочный период (рубль за квадратный метр). Обязанности инвестора: оборудовать помещение за собственные средства и организовать бесплатный прием населения врачом общей практики (устанавливается минимальный требуемый порог по числу пациентов, которых клиника должна обслуживать в рамках ОМС), речь идет об оказании общей медико-санитарной помощи. В остальном же клиника имеет право оказывать платные медицинские услуги, на которых и зарабатывает<sup>12</sup>.

Также, еще одной формой реализации государственно-частного партнерства на базе отделения платных услуг ГАУЗ АО «Благовещенская городская клиническая больница» могла бы стать передача указанного отделения управляющей компании.

С точки зрения развития направлений и механизмов ГЧП в сфере здравоохранения в данной модели предлагается внедрение управления управляющей медицинской компанией над отдельным элементом (в нашем случае отделение платных услуг ГАУЗ АО «Благовещенская городская клиническая больница»), которые на определённый срок должны будут заключать договор с ТФОМС (территориальным фондом обязательного медицинского страхования) или с Министерством здравоохранения Амурской области на управление медицинской организацией (в нашем случае отделением платных услуг) которое осуществляет оказание услуг населению по системе ОМС.

При этом учредителем управляющей медицинской компании может быть как отдельное физическое лицо, так и (или) юридическое лицо. Не исключается возможность стать од-

ним из учредителей и ГАУЗ АО «Благовещенская городская клиническая больница». Указанная возможность регламентируется следующими нормативно-правовыми актами.

В соответствии с п.6 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» автономное учреждение вправе с согласия своего учредителя вносить недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество, находящееся у учреждения, в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника (за исключением объектов культурного наследия народов Российской Федерации, предметов и документов, входящих в состав Музейного фонда Российской Федерации, Архивного фонда Российской Федерации, национального библиотечного фонда).

Согласно ст. 66 ГК РФ автономное учреждение может быть участником хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере.

Общество с ограниченной ответственностью является самым распространенным видом хозяйственных обществ с числом участников менее пятидесяти.

Нормами ГК РФ (ст.ст.87-94), Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Закон об обществах) установлены порядок учреждения общества, формирования его уставного капитала, управления обществом, перехода доли в уставном капитале общества другому лицу, выхода участника общества из общества, создания зависимых и дочерних обществ и др.

При оплате доли в уставном капитале общества путем внесения недвижимого имущества, принадлежащего автономному учреждению на праве оперативного управления, стоимость такого недвижимого имущества определяется путем проведения его оценки в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности».

Указанные выше действия автономное учреждение может произвести после положительного рассмотрения наблюдательным советом автономного учреждения предложения руководителя автономного учреждения об участии автономного учреждения в других юридических лицах, в том числе о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам, в качестве учредителя или участника (п.5 ч.1 ст.11 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»). А также после получения согласия Минздрава и Минимущества области на внесение автономным учреждением соответствующего имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передачи иным образом этого имущества другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника (п.11 ч.2 и ч.3 ст.12 Закона Амурской области от 26.04.2013 № 182-ОЗ «Об управлении и распоряжении собственностью Амурской об-

ласти»). Порядок получения согласия Минздрава и Минимущества области установлен постановлением Правительства области от 25.11.2011 № 817 «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений (ходатайств) областных учреждений о совершении отдельных видов сделок».

Право собственности общества на имущество, переданное ему участником – автономным учреждением в качестве оплаты доли, возникает с момента, определенного п.12 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»<sup>13</sup>. В отношении недвижимого имущества с момента государственной регистрации права собственности общества в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

С момента создания общества, т.е. его государственной регистрации в Едином государственном реестре юридических лиц учреждение в соответствии с Уставом общества, Законом об обществах приобретает права и обязанности участника общества, в том числе право участвовать в распределении прибыли общества. Такое распределение прибыли осуществляется, как правило, один раз в год (по итогам финансового года).

Учитывая вышеизложенное, в рамках ГЧП с управляющей медицинской организацией доход от её деятельности получало бы в качестве учредителя и ГАУЗ АО «Благовещенская городская клиническая больница».

Указанный выше порядок внесения автономным учреждением имущества, в том числе недвижимого в качестве участника общества с ограниченной ответственностью распространяется и при участии автономного учреждения в создании некоммерческих организаций, в том числе некоммерческого партнерства, создаваемых и осуществляемых свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Следует отметить, что медицинская управляющая компания в данном случае будет иметь организационно-правовую форму общества с ограниченной ответственностью т.е. будет являться коммерческой организацией и вправе будет осуществлять любые виды деятельности, не запрещенные законом.

Поскольку общество планирует заниматься социально значимой коммерческой деятельностью, то число контролирующих и проверяющих органов существенно больше, чем у рядовой коммерческой организации (министерство здравоохранения, центр гигиены и эпидемиологии и т.д.). Общество планирует предоставляет свои услуги не только частным лицам, но юридическим, в частности таким, как страховые компании, банки, организации

топливно-энергетического комплекса и т.д. Основными заказчиками медицинских услуг могли бы стать: АО «ДРСК», ООО «Газпром переработка Благовещенск», ПАО «Сбербанк», ПАО «МТС» и т. д. Сотрудники указанных обществ могли бы осуществлять проведение периодических медицинских осмотров, получать консультативные услуги и услуги процедурного кабинета.

В интересах управляющей медицинской компании оптимизировать расходы вверенного ей отделения платных услуг, организовать грамотно построенную рекламную компанию, обеспечить ориентированность персонала исключительно на пациента, свети к минимуму количество нареканий со стороны населения, а также не допустить выдачи предписаний и проведения внеплановых проверок надзорных органов.

Таким образом, государственно-частное партнерство в сфере здравоохранения в нашей стране и в частности Амурской области сейчас очень интересно для инвесторов, потому что открывает для строительных компаний, медицинских операторов, операторов медицинского оборудования новый рынок и возможности. На краткосрочном горизонте у таких проектов достаточно шансов, чтобы стать более востребованными и тиражироваться по стране. Это связано с тем, что проекты небольшие по размеру (в среднем до 10 млрд. рублей), срок соглашений более короткий по сравнению с другими отраслями, где мы видим ГЧП (10-20 лет). Такие проекты меньше ориентированы на прямую государственную поддержку. В настоящее время наиболее привлекательны для инвесторов проекты, которые позволяют применять высокие тарифы ОМС (например, гемодиализ), характеризуются низким медицинским риском (когда медицинская составляющая остается вне зоны ответственности частного партнера или ограничена), а также средние по размеру проекты (до 10 млрд. рублей), с четкой политической волей, то есть поддержкой государства.

Можно подвести итог исследования: ГЧП в сфере здравоохранения будет развиваться, поскольку отрасли нужны инвестиции, а государство не справляется с ее нуждами. Но в регионах (в том числе и в Амурской области) с низким уровнем платежеспособности населения инвесторы не всегда могут «добрать» необходимые средства за счет платных услуг. Возможность получения дохода от реализации таких проектов существенно ограничена, хотя именно эти регионы остро нуждаются как в специализированных медицинских центрах, так и в оказании первичной медицинской помощи. ГЧП развивается в первую очередь там, где все и так неплохо, а там, где есть острая потребность в увеличении объема оказываемой медицинской помощи, подобное сотрудничество инвесторам не всегда выгодно.

На наш взгляд в Амурской области, приоритетной формой развития ГЧП в сфере здравоохранения является заключение концессионных соглашений, при этом следует отме-

тить, что в настоящее время ни одного из таких соглашений в сфере здравоохранения в Амурской области не заключено. Данный факт позволяет сделать вывод о том, что органы государственной власти области данной сфере не уделяют должного внимания, в области отсутствует инвестиционная привлекательность в данной сфере. Также в настоящее время в Амурской области не принят закон о ГЧП. Принятие данного закона позволило бы более детально урегулировать вопросы ГЧП в Амурской области с учетом специфики региона, уделить внимание регулированию ГЧП в отдельных отраслях, в том числе и в здравоохранении.

### **Полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищно -коммунального хозяйства Амурской области**

#### **Полномочия органов местного самоуправления в области жилищных отношений и в сфере коммунального обслуживания**

Жилищно-коммунальные отношения играют огромную роль в социально-экономической жизни Амурской области, так как напрямую касаются важных интересов и вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Жилищно-коммунальное обслуживание на сегодняшний день является скоплением проблем. Необходимо отметить небольшую эффективность функционирования: не результативность системы при немалых затратах, пассивность управления. И как следствие всего этого – высокая степень износа основных фондов, значительные потери энергоресурсов.

В настоящее время в нормативно-правовая база, которая регулирует вопросы, связанные с коммунальным обслуживанием, сформирована лишь в общих чертах. Сохраняется ряд проблем, которые связаны с существующей немалой диспропорцией между потребностями населения в коммунальном обслуживании и предоставлением жилищно-коммунальных услуг низкого качества.

Деятельность органов местного самоуправления, в рамках осуществления своих полномочий, направлена на создание условий, обеспечивающих социальные права граждан и достойную жизнь человека.

Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. обозначил полномочия органов местного самоуправления в области жилищных отношений. Так, органы местного самоуправления Амурской области производят учет и предоставление в наем помещений муниципального жилищного фонда.

Жилищным фондом признаётся множество всех жилых помещений (жилых домов, квартир, комнат), который находится на территории Российской Федерации. Жилищный фонд делится на частный, государственный и муниципальный исходя из формы собст-

венности. Муниципальный жилищный фонд принадлежит муниципалитетам на праве собственности.

В свою очередь муниципальный жилищный фонд Амурской области исходя из целей использования подразделяется на:

- жилищный фонд социального использования – фонд, который предоставляется по договорам социального найма нуждающимся гражданам;
- специализированный жилищный фонд – данный фонд предназначен для проживания тех категорий граждан, у которых установлены трудовые отношения особого характера с органом местного самоуправления, муниципальным учреждением, с целью их временного проживания, в период службы, работы, учебы, для беженцев, вынужденных переселенцев и т.п.;
- жилищный фонд коммерческого использования – фонд, который предоставляется муниципальным образованием, выступающим в качестве собственника помещений, с целью проживания граждан на условиях возмездного пользования, по иным договорам, предоставляемый лицам во владение и (или) в пользование.

Жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются, как правило, малоимущим гражданам, которые признаны нуждающимися в данных помещениях. Граждане признаются малоимущими органом местного самоуправления и в порядке, который установлен законом субъекта РФ, при этом учитывается доход, который приходится на каждого члена семьи, и стоимость имущества, которое находится в собственности членов семьи и которое подлежит налогообложению. При этом граждане признаются нуждающимися в предоставлении жилья при условии, если они: не имеют собственности, и не являются членами семьи собственника; не являются нанимателями по договору социального найма или членами семьи нанимателя по данному договору; обеспечены общей площадью жилого помещения менее учетной нормы, приходящейся на одного члена семьи и установленной органом местного самоуправления; проживают в ветхих и аварийных помещениях; проживают в квартире, занятой несколькими семьями, если в составе семьи есть больной, который страдает тяжелой формой хронического заболевания из перечня заболеваний, установленного Правительством РФ.

Орган местного самоуправления Амурской области ставит граждан, которые признаны нуждающимися в жилых помещениях, на учет, а также снимает их с учета. Предоставление жилых помещений по договорам социального найма осуществляется в порядке очередности в зависимости от времени постановки нуждающихся граждан на учет. Помещения вне очереди предоставляются: гражданам, у которых жилые помещения признаны негодными для жительства и не подлежат ремонту или реконструкции; детям-сиротам и

детям, которые остались без попечения родителей, в случае прекращения опеки (попечительства), по завершению службы в Вооруженных силах или по возвращении из мест лишения свободы; гражданам, который страдают тяжелыми формами хронических заболеваний. Норма предоставления площади жилого помещения по договору социального найма определяют органы местного самоуправления исходя из уровня обеспеченности жильем в данном муниципальном образовании и иных факторов. При решении органа местного самоуправления о предоставлении жилых помещений с нанимателем заключается договор социального найма.

Специализированный муниципальный жилищный фонд включает: служебные жилые помещения – помещения, которые предоставляются гражданам в связи с их характером трудовых отношений с органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, а также в связи с избранием на выборную муниципальную должность; помещения в общежитиях – помещения, которые предоставляются на период службы, работы или обучения; помещения маневренного фонда – данные помещения предназначены для временного проживания ввиду капитального ремонта или реконструкции жилья, которое занимается по договору социального найма, иных случаев лишения гражданами жилья; помещения в домах системы социального обслуживания населения; помещения фондов для временного поселения вынужденных переселенцев и беженцев.

Специализированные жилые помещения предоставляются на основании решений органов местного самоуправления по договорам найма. Такие помещения не могут выступать в качестве объекта обмена и поднайма.

Приватизация жилья – безвозмездная передача жилых помещений, которые находятся в государственном и муниципальном жилищном фонде, на добровольной основе в собственность граждан, а для граждан, которые забронировали занимаемые жилые помещения, – по месту бронирования жилых помещений.

Жилые помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда, в том числе жилищный фонд, который находится в полном хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений (ведомственный фонд), по договору найма или аренды, могут перейти в собственно граждан, занимающих данные помещений, при согласии всех совместно проживающих совершеннолетних членов семьи, а также несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, при условиях, предусмотренных законами РФ. Жилые помещения в таких случаях передаются в общую собственность (совместную или долевую) или в собственность одного из совместно проживающих лиц.

Граждане, которые стали собственниками жилых помещений, имеют право владеть, пользоваться и распоряжаться ими по своему усмотрению. Они имеют право эти поме-

щения продавать, сдавать в аренду, завещать, в том числе совершать с ними иные сделки, которые не противоречат законодательству.

Однако, приватизации не подлежат те жилые помещения, которые находятся в общежитиях, в аварийном состоянии, в домах закрытых военных городков, а также служебные жилые помещения. Исключение составляют жилые помещения жилищного фонда совхозов и других приравненных к ним сельскохозяйственных предприятий, и находящийся в сельской местности жилищный фонд стационарных учреждений социальной защиты населения.

Собственники жилья имеют право сами выбрать способ управления недвижимым имуществом для использования многоквартирного дома, пользования квартирами и общим имуществом жилого дома. Среди таких способов выделяют:

- управление в многоквартирном доме собственниками помещений непосредственное;
- управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;
- управление с помощью управляющей организации.

Способ управления многоквартирным домом определяется на общем собрании собственников жилых помещений данного дома.

Управляющая организация берет на себя обязательство в течение срока договора платно предоставлять услуги и осуществлять работы по должному содержанию и ремонту общего имущества в доме, оказывать коммунальные услуги и осуществлять иную деятельность по управлению домом. Договором определяется размер платы за содержание и ремонт жилых помещений, а также размер платы за коммунальные услуги.

Таким образом, появляется относительно новый субъект – управляющая организация, которая может быть основана на любой форме собственности.

Принятие решения о переводе жилых помещений в нежилые и наоборот, координация переустройства (установки, замены или переноса инженерных сетей, санитарно-технического, электрического или иного оборудования) и перепланировка жилых помещений является, помимо прочего, ещё одной компетенцией органов местного самоуправления Амурской области.

В установленном законом порядке органы местного самоуправления Амурской области также признают жилые помещения муниципального жилищного фонда неподходящими для проживания. Вследствие этого в последнее время муниципальными образованияами Амурской области принимаются программы переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда. Так, жилое помещение, которое предоставляется гражданам по при-

чине сноса прежнего жилья, должно быть благоустроено и равноценно по общей площади ранее занимаемому помещению в соответствии со ст. 86 и 89 Жилищного кодекса РФ.

Помимо жилищных отношений, к компетенции органов местного самоуправления Амурской области относятся и вопросы коммунального обслуживания. Состав коммунальных услуг, которые предоставляются потребителю, определяется исходя из степени благоустройства здания и в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов».

Коммунальные услуги предоставляются потребителю круглосуточно (коммунальная услуга по отоплению – постоянно в течение всего отопительного периода), то есть непрерывно либо с перерывами, но если они не превышают длительности, которая соответствует требованиям, предъявляемым к качеству предоставления коммунальных услуг.

Коммунальные услуги предоставляются потребителю в необходимых объемах, при этом учитываются пределы технической возможности инженерных систем, установленных внутри дома, использование которых делает возможным предоставление коммунальных услуг.

В Амурской области потребителю могут быть предоставлены следующие виды коммунальных услуг:

- а) холодное водоснабжение – снабжение холодной питьевой водой, которая предоставляется по централизованным каналам холодного водоснабжения и внутридомовым инженерным системам в жилой дом, в жилые и нежилые помещения в многоквартирном доме, в помещения, входящие в состав общего имущества в многоквартирном доме, а также до водоразборной колонки в том случае, если многоквартирный дом или жилой дом не оборудован внутридомовыми инженерными системами холодного водоснабжения;
- б) горячее водоснабжение – снабжение горячей водой, которая предоставляется по централизованным каналам горячего водоснабжения и инженерным системам, находящимся внутри дома, в жилой дом, в жилые и нежилые помещения в многоквартирном доме, а также в помещения, входящие в состав общего имущества в многоквартирном доме. В случае отсутствия в многоквартирном доме централизованного горячего водоснабжения, снабжение потребителей данной услугой осуществляется исполнителем путем выпуска и предоставления коммунальной услуги по горячему водоснабжению с использованием внутридомовых инженерных систем, включающих оборудование, которое входит в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме (при наличии такого оборудования);

в) водоотведение – отвод бытовых стоков из жилого дома, из жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме, а также из помещений, которые входят в состав общего имущества в многоквартирном доме, по централизованным каналам водоотведения и инженерным системам, находящимся внутри дома;

г) электроснабжение – снабжение электрической энергией, которая предоставляется по централизованным каналам электроснабжения и внутридомовым инженерным системам в жилой дом, в жилые и нежилые помещения в многоквартирном доме, а также в помещения, которые входят в состав общего имущества в многоквартирном доме;

д) газоснабжение – снабжение газом, который предоставляется по централизованным каналам газоснабжения и инженерным системам, находящимся внутри дома, в жилой дом, в жилые и нежилые помещения в многоквартирном доме, в помещения, которые входят в состав общего имущества в многоквартирном доме, а также продажа бытового газа в баллонах;

е) отопление – предоставление по централизованным каналам теплоснабжения и внутридомовым инженерным системам отопления тепловой энергии, которая обеспечивает поддержание в жилом доме, в жилых и нежилых помещениях в многоквартирном доме, в помещениях, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме, температуры воздуха, необходимой для проживания и жизнедеятельности, а также продажа твердого топлива при наличии печного отопления.

Если тепловая энергия для нужд отопления помещений подается в инженерные системы, находящиеся внутри домов, по централизованным сетям инженерно-технического обеспечения, то исполнитель должен начинать и заканчивать отопительный сезон в сроки, которые установлены уполномоченным органом. Отопительный сезон начинается или прекращается со дня, который наступает за днем окончания 5-дневного периода, в течение которого среднесуточная температура наружного воздуха была ниже 8 °С или среднесуточная температура наружного воздуха выше 8 °С.

Если централизованное теплоснабжение отсутствует, то выпуск и предоставление исполнителем отопительной услуги производится при помощи оборудования, которое входит в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, и условия определения даты начала и (или) прекращения отопительного сезона определяются решением собственников помещений в многоквартирном доме или собственниками жилых домов. Если данное решение не принято собственниками помещений в многоквартирном доме или собственниками жилых домов, то отопительный сезон начинается и прекращается в сроки начала и прекращения отопительного сезона при подаче тепловой энер-

гии для нужд отопления помещений инженерные системы, находящиеся внутри дома, по централизованным каналам инженерно-технического обеспечения, установленные уполномоченным органом.

Коммунальные услуги оказываются потребителю на основании возмездного договора, который содержит положения о предоставлении коммунальных услуг. Данный договор может быть заключен как в письменной форме, так и путем совершения потребителем действий, которые говорят о намерении потребителя пользоваться коммунальными услугами или о реальном потреблении таких услуг.

Исполнителями коммунальных услуг являются поставщики коммунальных услуг, которые могут быть представлены в различных формах собственности, и лишь малая часть местных предприятий в этой сфере являются муниципальными. Обычно, муниципальные унитарные предприятия присутствуют в виде исполнителей в сфере водоснабжения и водоотведения, местных тепловых и электрических сетей, вывоза мусора, услуг местных котельных. На балансе данных предприятий числятся инженерные сети, оборудование и иное имущество, которое используется для предоставления коммунальных услуг. В то же самое время ведущие предприятия, которые являются поставщиками электрической, тепловой энергии, сжиженного и природного газа, представляют собой структурные подразделения либо дочерние предприятия предприятий-монополистов и выстраивают свои взаимоотношения с органами местного самоуправления на договорной основе. Так в данной ситуации местное самоуправление ставит перед собой задачу, которая заключается в обеспечении безотказного и качественного оказания коммунальных услуг потребителям, среди которых важную группу составляют население и бюджетные учреждения и организации.

Исполнителем также может выступать и ресурсоснабжающая организация. Так, собственник нежилого помещения в многоквартирном доме имеет право для снабжения коммунальными ресурсами нежилого помещения в многоквартирном доме, принадлежащего ему, заключать договоры холодного водоснабжения, горячего водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, газоснабжения, отопления (теплоснабжения) напрямую с ресурсоснабжающими организациями.

В сфере ЖКХ главными ресурсоснабжающими организациями являются организации, которые поставляют ресурсы потребителям через присоединенные каналы, а также организации, которые оказывают услуги по водоотведению: централизованные региональные энергосистемы, местные предприятия – владельцы электросетей и котельных, организации водоснабжения и водоотведения, в большинстве своем муниципальные предприятия, в отдельных городах – акционерные общества с участием местной администрации.

Органы местного самоуправления Амурской области в сфере предоставления коммунальных услуг гражданам должны координировать отношения между исполнителями и потребителями коммунальных услуг, определять их права и обязанности, ответственность, а также осуществлять контроль качества предоставленных коммунальных услуг, порядок определения размера платы за коммунальные услуги.

В составе полномочий органов местного самоуправления в Амурской области в сфере коммунального хозяйства особое место уделяется деятельности по организации сбора, вывоза и утилизации (уничтожению) твердых бытовых отходов (ТБО) – отходов, которые образуются в жилых и общественных зданиях, смета с автомобильных дорог, опавших листьев, крупногабаритных отходов. Образовавшаяся в Амурской области система утилизации ТБО базируется на захоронении практически всех отходов (около 98%) на полигонах и неорганизованных свалках. Практически все полигоны не отвечают санитарным и экологическим нормам: они не обеспечены гидроизолирующим основанием, выделяют газообразные вещества распада (аммиак, метан и т.п.). В связи с этим, главными целями в сфере управления ТБО в Амурской области являются: обеспечение поселений системой комплексной механизированной санитарной очистки, допустимо возможная утилизация и повторное использование отходов, организация и развитие рынка вторичного сырья и его продукции, экологически безопасная переработка и складирование оставшейся части ТБО. Необходимо отметить обозначившуюся в последнее время направленность к объединению рынка сбора и утилизации ТБО, которая выражается в создании единой муниципальной организации, оказывающей эти коммунальные услуги.

Нормативно-правовые основы использования отходов производства и потребления для предупреждения вредоносного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую природную среду, а также привлечения данных отходов в экономический оборот в качестве дополнительных источников сырья определяет Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г № 89-ФЗ<sup>14</sup>. К компетенциям органов местного самоуправления Амурской области в области обращения с отходами относятся, в частности:

- планировка и строительство объектов складирования, использования и утилизации отходов;
- подготовка и осуществление местных целевых программ в области утилизации отходов;
- создание экономических, социальных и правовых условий для наиболее полноценного использования отходов и уменьшения их образования;

– обеспечение населения информацией в области обращения с отходами.

Таким образом, в сфере жилищного хозяйства, коммунального обслуживания населения органы местного самоуправления Амурской области обязаны обеспечивать предоставление коммунальных услуг своевременно и надлежащего качества, организовывать эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства, входящих в состав муниципальной собственности и осуществлять контроль за их надлежащей эксплуатацией.

### **Полномочия органов местного самоуправления в области тарифного регулирования, ценообразования и определения нормативов потребления**

Органами местного самоуправления утверждаются нормативы потребления жилищно-коммунальных услуг, а также тарифы на жилищно-коммунальные услуги.

Компетенция органов местного самоуправления в данной сфере была значительно урезана с 2010 г. При принятии Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ<sup>15</sup> рассчитывалось, что муниципалитеты будут независимо от вышестоящих органов власти определять тарифы на водоотведение и водоснабжение, на утилизацию твердых бытовых отходов, которые гарантировали бы инвесторам окупаемость вложений. Причем в Законе предполагалось, что последние значения муниципальных тарифов с надбавками могут превышать закрепленные на федеральном уровне на данный год предельные значения тарифов на электроэнергию и тепло. Органам местного самоуправления было позволено определять тарифы и надбавки на любой срок больше года.

Такая система управления тарифами органами местного самоуправления была создана для усиления мобилизации частных инвестиций в коммунальное хозяйство. Ведь инвесторам для подписания долгосрочных договоров с органами местного самоуправления нежна постоянность тарифной политики и самостоятельность муниципалитетов в своих тарифных решениях. Однако в конце 2005 г. быстрый рост цен (тарифов) на жилищно-коммунальные товары и услуги стал одной из основных причин высокого уровня инфляции. Так, по данным Министерства регионального развития РФ, за девять месяцев 2005 г. рост тарифов в жилищно-коммунальной сфере составил 31,7 %.

В результате составления Федерального закона от 07.12.2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» реализация указанных полномочий органами местного самоуправления в сфере водоснабжения и водоотведения была существенно сокращена.

Так, в соответствии с принимаемыми Правительством РФ основами ценообразования и нормами управления тарифов и надбавок к тарифам организаций коммунальной сферы,

определение предельных индексов является сферой регулирования федерального органа исполнительной власти в области тарифов – Федеральной службы по тарифам (ФСТ).

Предельные индексы — это индексы максимального и минимального изменения тарифов с учетом надбавок, которые действуют на конец текущего финансового года, определяемые в среднем по субъектам Российской Федерации и (или) муниципалитетам на следующий финансовый год. Данные индексы определяются с учетом принятых представительными органами местного самоуправления инвестиционных программ для предприятий коммунальной сферы, а также с учетом региональных и иных особенностей. Инвестиционные программы, которые содержат аргументацию расчета тарифов, принимаются на региональном уровне. Кроме того, все тарифы рассчитываются по одной методике экономически доказанного расчета затрат и себестоимости услуг, которая должна быть разработана Правительством РФ непосредственно для организаций жилищно-коммунальной сферы. В свой черёд, органы исполнительной власти субъектов РФ на основании предельных индексов, определенными для них на федеральном уровне, вводят предельные индексы максимального изменения тарифов по муниципалитетам на территории субъекта РФ.

Органы местного самоуправления определяют тарифы на жилищно-коммунальные товары и услуги в соответствии с предельным индексом, который устанавливается органом регулирования субъекта РФ для конкретного муниципалитета, тарифы на присоединение к системам коммунальной инфраструктуры. Данные ограничения распространяются на тарифы водоотведения и водоснабжения, канализации и вывоза мусора, тарифы на тепло от локальных котельных.

Тарифы на тепло от теплоэлектростанции регулируются в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»<sup>16</sup>. Согласно ему, возможность определять тарифы на тепловую энергию (мощность), доставляемую ресурсоснабжающими организациями потребителям, а также тарифы на тепловую энергию (мощность), доставляемую ресурсоснабжающими организациями другим ресурсоснабжающим организациям, определяют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов). Органы местного самоуправления могут быть наделены законом субъекта РФ компетенциями на государственное регулирование тарифов на тепловую энергию, которая отпускается непосредственно источниками тепловой энергии, обеспечивающими потребителей на территории одного муниципалитета.

Органы местного самоуправления при исполнении компетенций в сфере регулирования цен (тарифов) в области теплоснабжения обращаются в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области регулирования цен (тарифов) с инициативой о принятии решения об отмене регулирования тарифов на тепловую энергию (мощность).

Органы местного самоуправления в рамках переданных им компетенций могут запрашивать у организаций, которые осуществляют управляемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, и принимать от них сведения и нужную информацию по вопросам определения, изменения и использования цен (тарифов), регулируемых в соответствии с данным Федеральным законом, в пределах и в сроки, которые определяются указанными органами. Органы местного самоуправления не могут быть наделены компетенциями на государственное регулирование цен (тарифов) на тепловую энергию (мощность), если на территориях данных поселений, городских округов ведут деятельность теплоснабжающие организации с участием данных муниципальных образований, муниципальные унитарные предприятия.

Решение органа местного самоуправления, которое принято при исполнении переданных полномочий, но которое противоречит законодательству Российской Федерации или которое принято с превышением переданных ему полномочий, подлежит отмене органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения в порядке, который установлен Правительством Российской Федерации.

Тарифы на электроэнергию в отношении потребителей из группы «Население и приравненное к населению» определяется в соответствии с Федеральным законом от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»<sup>17</sup> и определяются местным органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов (в Амурской области эта организация именуется как Управление государственного регулирования цен и тарифов Амурской области). После определения тарифа местный орган исполнительной власти принимает постановление, которое публикуется в СМИ и вывешивается на сайте местного органа исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов. Следует отметить, что местный орган исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов определяет тарифы на электроэнергию лишь в пределах, утверждаемых Федеральной службой по тарифам России. Имеется в виду, что при определении тарифа местный орган исполнительной власти находится в границах «коридора», который для каждого региона РФ устанавливается ФСТ России.

Помимо платежей за коммунальные услуги, наниматели жилых помещений государственного и муниципального жилого фонда платят за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме, то есть за пользование жилым помещением (плату за наем) и за содержание и ремонт жилого помещения. Для собственников жилых помещений помимо платы за содержание и ремонт жилого помещения, устанавливается плата за работы по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме в зависимости от занимаемой площади. Размер платы за наем и платы за содержание и ремонт жилого помещения для нанимателей и собственников жилых помещений, которые не определились со способом управления многоквартирным домом, определяются органами местного самоуправления. Для иных собственников помещений в многоквартирных домах объем оплаты за содержание и ремонт устанавливается на общем собрании собственников с учетом предложений управляющей компании, а для членов ТСЖ и жилищных кооперативов — в составе обязательных платежей и (или) взносов членов, которые определяются органами управления ТСЖ и кооперативов на основе их уставов.

Помимо тарифов на коммунальные услуги при определении размера платы на данные услуги необходимо учитывать нормативы потребления. Согласно Жилищному Кодексу Российской Федерации размер платы за коммунальные услуги определяется исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, которые определяются по показаниям приборов учета (как индивидуальных, так и общедомовых), а при их отсутствии в зависимости от нормативов потребления коммунальных услуг, которые утверждаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Органы местного самоуправления лишены данного права.

Так, вышеперечисленные изменения политики государства в области тарифообразования и определения нормативов объема потребления потенциально уменьшают притягательность инвестирования частного капитала в коммунальную сферу, могут остановить программы восстановления и модернизации действующих коммунальных систем. Вследствие неутешительного состояния отрасли жилищно-коммунального хозяйства в целом, принужденная работа коммунальных инвесторов в условиях регулируемых и сдерживаемых тарифов может негативно повлиять на количество и качество услуг предприятий жилищно-коммунального комплекса.

**Полномочия органов местного самоуправления в области организации благоустройства и озеленения территории**

Органы местного самоуправления Амурской области ответственны за благоустройство и озеленение территории муниципалитетов в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ от 06.11.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» · Осуществление мероприятий по благоустройству и озеленению включает в себя:

- подготовку программ (проектов) по благоустройству и озеленению территорий;
- осуществление благоустройства, озеленения и санитарно-экологической очистки с помощью муниципальных предприятий и организаций, другими подрядчиками по поручению местных администраций за счет бюджетных источников финансирования;
- разработка и принятие Правил благоустройства, осуществлению чистоты и порядка на территории муниципалитета и контроль за их соблюдением организациями всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями, которые осуществляют производственную и коммерческую деятельность на территории муниципалитета.

Данные Правила определяют требования к содержанию территорий, которые закреплены за собственниками зданий и земельных участков с целью организации работ по благоустройству, правила содержания зеленых насаждений на территориях общего пользования и порядок осуществления земляных и ремонтно-восстановительных работ на территории муниципалитета, меры по сохранению архитектурного и исторического облика и технического состояния зданий и сооружений, их реконструкции, правила содержания архитектурных объектов малых форм.

Органы местного самоуправления Амурской области обязаны организовывать освещение улиц, устанавливать указатели с названиями улиц и домов. Представительным органом местного самоуправления (законодательным Собранием Амурской области) по предложению создаваемых топонимических комиссий и с учетом мнения местного населения принимаются решения о присвоении наименований улицам, проспектам, площадям, скверам.

В задачу органов местного самоуправления Амурской области также входит осуществление мероприятий по дизайну местной среды, которая может включать организацию праздничного оформления населенных пунктов, подсветку зданий и сооружений, контроль за состоянием фасадов зданий и жилых домов, благоустройство архитектурных объектов малых форм — установление скамеек, урн, клумб, декоративных ограждений, цветников, декоративных скульптур и т.п.

В соответствии с Федеральным законом № 38-ФЗ от 13.03.2006 г.

«О рекламе» органы местного самоуправления муниципалитета или городского округа предоставляют разрешения на установление рекламной конструкции на своих территориях. Разрешение выдается на срок до пяти лет. Размещение наружной рекламы осуществляется в виде стендов, плакатов, световых табло и других технических средств постоянного территориального размещения. Органы местного самоуправления должны согласовать монтаж и место размещения рекламных конструкций (рекламных щитов, транспарантов, крышных установок и т.п.), а также место расположения и оформление (дизайн) фирменных вывесок предприятий и объектов потребительского рынка в населенных пунктах. В случае самовольного монтажа новой рекламной конструкции она подлежит демонтажу в соответствии с предписанием органа местного самоуправления. Органы местного самоуправления Амурской области организуют размещение заказов на выпуск и распространение социальной рекламы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, к полномочия органов местного самоуправления Амурской области в области жилищных отношений относится: учет и предоставление в наем помещений муниципального жилищного фонда; принятие решений о переводе жилых помещений в нежилые и наоборот, переустройстве (установки, замены или переноса инженерных сетей, санитарно-технического, электрического или иного оборудования) и перепланировке жилых. В установленном законом порядке органы местного самоуправления Амурской области также признают жилые помещения муниципального жилищного фонда неподходящими для проживания. Помимо жилищных отношений, в сфере коммунального обслуживания местное самоуправление Амурской обеспечивает бесперебойное и качественное оказания коммунальных услуг потребителям; координируют отношения между исполнителями и потребителями коммунальных услуг, определяют их права и обязанности, ответственность, порядок определения размера платы за коммунальные услуги; утилизация ТБО.

Органы местного самоуправления определяют также тарифы на услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства на основании предельного индекса, который устанавливается органом регулирования субъекта РФ для конкретного муниципалитета, тарифы на присоединение к системам коммунальной инфраструктуры. Данные индексы распространяются на тарифы водоотведения и водоснабжения, канализации и вывоза мусора. В области установления тарифов на теплоэнергию, органы местного самоуправления, в соответствии с законом субъекта РФ, могут быть наделены полномочиями на государственное регулирование тарифов на тепловую энергию, которая отпускается непосредственно источниками тепловой энергии и обеспечивает потребителей на территории одного муниципалитета. Тарифы на электроэнергию определяются местным органом исполнительной власти в

области государственного регулирования тарифов в Амурской области - Управлением государственного регулирования цен и тарифов Амурской области.

К полномочиям органов местного самоуправления Амурской области в сфере организации благоустройства и озеленения территории относится: разработка программ (проектов) по благоустройству и озеленению территорий; реализация благоустройства и озеленения; разработка и принятие Правил благоустройства территории муниципалитета, осуществление чистоты в его пределах, а также контроль за их соблюдением; организация освещения улиц, установление указателей с названиями улиц и домов, и т.д.

Таким образом, в сфере жилищно-коммунального хозяйства органы местного самоуправления Амурской области обязаны обеспечивать предоставление качественных и своевременных коммунальных услуг, организовывать эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства, входящих в состав муниципальной собственности и осуществлять контроль за их надлежащей эксплуатацией, устанавливать тарифы на коммунальные услуги, а также обеспечивать озеленение и благоустройство территорий. Однако, вследствие неутешительного состояния отрасли жилищно-коммунального хозяйства Амурской области в целом и значительного сокращения полномочий органов местного самоуправления Амурской области в данной сфере, снижают притягательность инвестирования частного капитала, что негативно сказывается на количестве и качестве услуг предприятий жилищно-коммунального комплекса.

Важную роль в осуществлении вопросов управления жилищно-коммунальным хозяйством Амурской области должны играть органы местного самоуправления, так как гл. 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 года определяет многие вопросы ЖКХ (водоснабжение, водоотведение, тепло-, газоснабжение, электроснабжение и др.) как вопросы местного самоуправления. Однако в данной сфере существует много проблем, касающихся правового регулирования.

Низкое качество и неполнота нормативно-правовой базы федерального и регионального уровня, наличие значительных пробелов в законодательстве, несоответствие законодательства особенностям регулируемого объекта в большей мере определяют низкую эффективность управления жилищно-коммунальным хозяйством, уровень реализации конституционного права граждан на местное самоуправление в Амурской области.

Следует отметить, что проблемы преодоления пробелов в настоящей правовой базе, регулирующей отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, имеет огромное значение и на муниципальном уровне. Выделим наиболее важные из них.

Во-первых, практика дает понять, что как на федеральном, региональном, так и на муниципальном уровнях нет последовательных и скоординированных мер по осуществлению новых экономических взаимоотношений, структурных изменений в жилищно-коммунальном хозяйстве на муниципальном уровне в свете муниципальной реформы в данной отрасли. Так, непроизвольно обращается внимание на недостаток ряда необходимых норм в существующем законодательстве, в том числе определяющих порядок организации управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, обеспечивающих нормативно-правовое сопровождение реформы, механизм ее реализации.

Так же, в сложившихся условиях очевидно отсутствие четкого разграничения предметов ведения между отдельными муниципальными образованиями, а также органами государственной власти, органами субъекта, а также органами местного самоуправления по вопросам ЖКХ. Ограниченность в реальной действительности общих вопросов, находящихся в относительно самостоятельном ведении органов местного самоуправления, приводит к пробелам осуществления законодательства и реформы местного самоуправления в сфере ЖКХ.

В связи с этим, реформа реализуется с множественными нарушениями в виде несоблюдения федеральных стандартов, превышения роста стоимости жилищно-коммунальных услуг, неустойчивого функционирования системы жилищно-коммунального хозяйства и т.д. В этом ключе реформа жилищно-коммунального хозяйства нуждается в координации деятельности муниципалитетов Амурской области и самого региона по проведению данной реформы и комплексном подходе к построению правовой

базы, регулирующей отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а законодательное сопровождение реформ требует постоянной нормотворческой деятельности, в том числе и со стороны органов местного самоуправления.

Во-вторых, в положениях о структурных подразделениях администраций муниципалитетов, выполняющих функции ЖКХ, показал, что, так же, как и на региональном, и на федеральном уровне, практически у всех муниципалитетов в компетенционных актах отсутствуют цели, недостаточно полно и четко определены задачи и функции органов управления, наблюдается отсутствие четкого понятийного аппарата, что имеет место в значительных расхождениях в формулировках как на федеральном уровне, так и на уровне Амурской области и её муниципалитетов.

Отсутствие чётко сформулированных понятий, таких как управляющая организация, управление и способы управления многоквартирным жилым домом, жилищные и коммунальные услуги и т.п., свидетельствует об отсутствии понимания определяемых этими понятиями явлений и процессов, в отсутствие, которого, в свою очередь, снижает эффективность правового регулирования.

При попытке граждан – собственников жилья – разобраться в некоторых вопросах ЖКХ возникает «понятийная проблема». Она возникает вследствие того, что в законодательстве нет ответов на вопросы:

- что такое «управление» и как применять данное понятие к управлению недвижимого имущества?
- что такое «непосредственное (само) управление» и какое отношение такое «управление» имеет к деятельности «собраний собственников помещений», которые без организации юридического лица принимают решения большинством голосов, а не единогласием?
- почему собственники жилья, а не участники общей собственности на общее имущество, обязаны осуществлять общую собственность на многоквартирный дом и создавать систему (само) управления?
- на каком основании субъекты, которые названы «товариществом собственников жилья» (ТСЖ) и «управляющей компанией», не будучи собственниками многоквартирного дома, вправе решать вопросы об управлении содержанием общего имущества в доме, если это имущество им не принадлежит?

В-третьих, сегодняшнее законодательство не гарантирует комплексного решения проблем управления жилищно-коммунальным хозяйством и не соответствует рыночным правилам поведения хозяйствующих субъектов, населения и работников жилищно-коммунального хозяйства.

Сегодня следует потребность постепенного перехода к самокупаемости жилья и коммунальных услуг, к переносу бремени затрат по содержанию и развитию жилищно-коммунального хозяйства на потребителя в принципе. Однако преобразования в этой сфере не должны сводиться к простому повышению тарифов, как зачастую происходит сейчас.

Как вытекает из законодательства собственники помещений в многоквартирных домах сами выбирают способ управления и самостоятельно определяют тариф на содержания жилья и мест общего пользования, то есть иными словами если собственники выбрали такой способ управления как управляющая компания, то только от них самих зависит размер платы управляющей компании, т.е. сколько будет получать управляющая компания. С одной стороны это демократично, предоставляет возможность собственникам самостоятельно контролировать работу управляющей компании, повышение квартплаты за содержание жилья и мест общего пользования. С другой стороны, законодатель не обратил внимание на тот факт, что огромная доля жилищного фонда на настоящий момент требует значительных вложений в ремонтные работы. К тому же переход от муниципальных к частным «ЖЭКом» был произведен безо всяких разъяснений данных аспектов населению, что повлекло некоторого рода проблемы. Так, ежегодно цены индексируются, то есть цены на сырье растут, однако собственники жилья в большинстве случаев не хотят повышать тариф для управляющих компаний, вследствие чего необходимые ремонтные работы в многоквартирном доме не производятся, либо производится «экономичный» ремонт, что влечет преждевременный износ ремонтируемого оборудования, конструктивных элементов и, вследствие этого, причиняет вред имуществу самих же собственников. В результате всего этого, у собственников формируется бытовое мнение о ненадежности управляющих компаний и то, что они не обеспечивают необходимого обслуживания.

В муниципалитетах Амурской области, как и в муниципальных образованиях других регионов, ежегодный рост тарифов на коммунальные услуги неизбежен, так как ежегодно растут тарифы предприятий - монополистов в сфере электроснабжения и теплоснабжения, а эти составляющие напрямую влияют на стоимость других услуг. Отопление в структуре тарифа тепловой энергии занимает порядка 50 %, почти столько же приходится на долю электрической энергии и водоснабжения. Только рост топливно-энергетических расходов ведет к увеличению тарифа почти на 10 %.

В-четвертых, следующая проблема - это противоречие между поставщиками коммунальных ресурсов и управляющими компаниями.

В настоящее время, в отсутствие законодательных механизмов, регули-

рующих движение денежных средств от населения через управляющие компании к поставщику коммунальных услуг, долги управляющих компаний в муниципальных образованиях Амурской области достигли больших размеров. Стремительная монополизация рынка по управлению многоквартирными домами привела к потере единого информационного пространства, которое позволяло осуществлять контроль и надзор за системой жизнеобеспечения со стороны государства, муниципальных образований. В настоящий момент и органы местного самоуправления не имеют никаких полномочий в отношении деятельности управляющих компаний и не имеют никаких рычагов влияния на недобросовестных участников рынка.

Остается законодательно неурегулированной проблема роста задолженности управляющих компаний перед ресурсоснабжающими организациями. Так, задолженность управляющих компаний перед ресурсоснабжающими организациями на 2017 г. по муниципальным образованиям Амурской области приблизительно равна 9 миллиардов рублей.

Однако, значительная часть задолженности образовалась и в результате неплатежей граждан. Причем основная категория неплательщиков-социально-неблагополучные семьи, безработные.

Так, возникает пятая проблема: законодательно не урегулированы вопросы задолженности и неплатежей населения за жилищно-коммунальные услуги.

Ресурсоснабжающие организации являются социально - ответственными компаниями, в полном объеме исполняют взятые на себя обязательства, а вот те, кому они поставляют ресурсы, – нет. Неоднократно высказывались предложения о применении более жестких мер к неплательщикам. Но пока к действенным результатам это не приводит.

Некоторые ресурсоснабжающие организации погашают лишь малую часть многомиллионной задолженности за ресурсы, большую часть за тепловую энергию, и часть лишь по судебным исполнительным листам. То есть происходит использование денежных средств не на расчеты за поставленные ресурсы, а на иные цели, чем причиняется значительный ущерб региональным поставщикам ресурсов.

В целом, на основании вышеизложенного можно выделить шестую, самую главную проблему правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства: отсутствие в реформе отрасли направления кодификации нормативно-правовых актов, регулирующих жилищно-коммунальный комплекс, в результате чего возникают вышеописанные проблемы.

#### **Пути решения правовых проблем управления жилищно-коммунальным хозяйством**

В соответствии с выделенными проблемами управления жилищно-коммунальным хозяйством в Амурской области определим пути решения данных проблем.

В рамках решения первой проблемы необходима определенная общая система в структуре и функциях органов управления жилищно-коммунального хозяйства на региональном и муниципальном уровнях, отражающаяся в общих подходах к построению положений об органах исполнительной власти и четком разграничении их функций.

Анализ текущего законодательства позволяет сделать вывод о том, что полномочия органов местного самоуправления Амурской области, установленные федеральными и региональными законами, отраслевыми нормативными актами, уставами муниципальных образований, в реальной действительности значительно меньше, чем это предусмотрено в ст. 17 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 года.

Очевидно, что общий объем полномочий исполнительно - распорядительных органов местного самоуправления должен обеспечивать их нормальное функционирование и поэтому нуждается в расширении. В целях обеспечения реального объема полномочий органов местного самоуправления необходима законодательная инициатива в решении проблемы расширения перечня вопросов местного значения и полномочий по собственной инициативе субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с соблюдением определенных условий.

Для решения второй проблемы, необходима доработка законодательства и его дополнение на все уровнях недостающими понятиями, образующими понятийный базис в правовом регулировании жилищно-коммунального хозяйства.

Например, предлагается ввести в законодательство следующее понятие управляющей компании в сфере жилищно-коммунального хозяйства «Управляющая компания - коммерческая организация, осуществляющее доверительное управление имуществом физических и юридических лиц – собственников многоквартирных домов, переданным в соответствии с договором доверительного управления, а также обеспечивающее его надлежащее санитарное и техническое состояние».

С целью решения третьей проблемы, законодателю необходимо непосредственно наделять органы местного самоуправления правом утверждать или хотя бы индексировать тариф на содержание жилья и мест общего пользования. Это следует сделать по нескольким причинам, во-первых орган местного самоуправления располагает информацией о состоянии общего имущества того или иного многоквартирного дома, во-вторых у него все же будет более ясный взгляд на то какие работы необходимо выполнить на сколько выросли цены по сравнению с самим собственником помещения, который естественно заинтересован в меньшем размере квартплаты. Орган местного самоуправления может издать нормативно-правовой акт который будет содержать тариф для конкретной управляющей компании и жилищного фонда, который находится в её ведении.

Это позволило бы управляющим компаниям изыскать средства на проведение ремонтных работ с должным качеством, не лишив самих собственников контролировать распределение денежных средств и то куда и на сколько эффективно они расходуются.

Попытка решения четвертой и пятой проблем была предпринята 3 ноября 2015 г., путем принятия Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платёжной дисциплины потребителей энергетических ресурсов»<sup>18</sup>, внесения изменений в ст. 155 Жилищного кодекса РФ<sup>19</sup> в части установления размера пени в случае просрочки оплаты жилого помещения и коммунальных услуг.

Начиная с 01.01.2016 года размер пени составляет одну трехсотую ставки рефинансирования в случае просрочки оплаты с 31 по 91 день просрочки. С 91 дня просрочки до дня фактической оплаты размер пени составит уже одну стотридцатую ставки рефинансирования.

Изменения были внесены и в Кодекс об административных правонарушениях. С 1 января 2016 года в случае самовольного подключения к электрическим сетям, тепловым сетям, а равно самовольного (безучетное) использования электрической, тепловой энергии, на виновное лицо будет возложена обязанность по уплате штрафа в размере от десяти до пятнадцати тысяч рублей. В предыдущей редакции КоАП РФ размер штрафа варьировался от трёх до четырёх тысяч рублей.

Все изменения, внесенные в действующее законодательство направлены на обеспечение повышения платёжной дисциплины абонентов - потребителей ресурсов и создать дополнительные гарантии для ресурсоснабжающих компаний, что в конечном итоге будет способствовать соблюдению и защите прав потребителей, своевременно оплачивающих платежи.

Несмотря на предпринимаемые попытки совершенствования законодательства в части решения проблем неплатежей в сфере жилищно-коммунального хозяйства, на наш взгляд, в целях решения этой проблемы необходим целостный, компетентный подход при разрешении правовых проблем. В целях повышения платёжной дисциплины можно предложить следующие пути решения проблемы. Во-первых, необходимо законодательно закрепить отказ в предоставлении лицензии управляющим компаниям, которые имеют большую задолженность перед поставщиками ресурсов. Во-вторых, следует законодательно установить персональную ответственность должностных лиц, отвечающих за жилищно-коммунальное хозяйство на уровне местного самоуправления, за результаты рабо-

ты в сфере своевременной оплаты за поставляемые ресурсы. В-третьих, следует законодательно возложить обязанность на Министерство жилищно-коммунального хозяйства Амурской области по мониторингу и контроль за исполнением согласованных графиков погашения и реструктуризации задолженности ресурсоснабжающих организаций.

Шестая проблема – проблема консолидации и унификации полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства – не решена. Необходимо закрепление в одном акте полномочий органов местного самоуправления в области ЖКХ на федеральном уровне с учетом всех вышеописанных предложений, что имеет ряд преимуществ: во-первых, существенно облегчится работа по актуализации модернизации ЖКХ в связи с изменением реалий регулирования отрасли; во-вторых, это позволит избежать конкуренции норм о компетенции муниципальных органов и иных органов публичной власти (федеральных и региональных); в-третьих, законодательное закрепление полномочий муниципальных органов в сфере ЖКХ внесет правовую определенность, облегчит правоприменителю поиск правильного подхода к решению поставленной задачи.

При этом существующие нормы о полномочиях органов местного самоуправления в иных нормативно-правовых актах в сфере ЖКХ предлагается оставить.

Таким образом, вопрос о включении норм о компетенции органов местного самоуправления в единый нормативно-правовой акт остается открытым и требует его совместного рассмотрения учеными и специалистами из различных областей.

Подводя итоги вышесказанному, можно выделить следующие правовые проблемы управления жилищно-коммунальным хозяйством в Амурской области: отсутствие скоординированных мер по осуществлению муниципальной реформы в сфере ЖКХ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, отсутствие четкого разграничения предметов ведения между отдельными муниципальными образованиями, между органами государственной власти, органами субъекта, а также органами местного самоуправления по вопросам ЖКХ, отсутствие законодательной инициативы у муниципальных органов в области жилищно-коммунального хозяйства; отсутствие цели, четкого разграничения задач и функций органов управления, отсутствие четкого понятийного аппарата в компетенционных актах органов местного самоуправления, а также нормативно-правовых актах федерального и регионального уровня; законодательство не соответствует рыночным правилам поведения хозяйствующих субъектов, населения и работников жилищно-коммунального хозяйства, все бремя затрат по содержанию и развитию жилищно-коммунального хозяйства перенесено на потребителя; законодательно не урегулирована проблема решения задолженности управляющих компаний в муниципальных образованиях Амурской области перед ресурсоснабжающими организациями; законодательно не урегулированы вопросы

задолженности и неплатежей населения за жилищно-коммунальные услуги; отсутствие единого нормативно-правового акта, регулирующего жилищно-коммунальный комплекс, в результате чего возникают вышеописанные проблемы.

Предполагаются следующие пути решения данных проблем: расширение общего объема полномочий исполнительно - распорядительных органов местного самоуправления; наделение органом местного самоуправления законодательной инициативой по решению вопросов местного значения в сфере ЖКХ; доработка законодательства и его дополнение на все уровнях недостающими понятиями, образующими понятийный базис в правовом регулировании жилищно-коммунального хозяйства; законодательное наделение органов местного самоуправления правом утверждать или хотя бы индексировать тариф на содержание жилья и мест общего пользования; законодательное обеспечение повышения платежной дисциплины абонентов: введение в правовую базу норм, предполагающих отказ в предоставлении лицензии управляющим компаниям, которые имеют большую задолженность перед поставщиками ресурсов; законодательное установление персональной ответственности должностных лиц, отвечающих за жилищно-коммунальное хозяйство на уровне местного самоуправления, за результаты работы в сфере своевременной оплаты за предоставляемые ресурсы; законодательное возложение обязанности на Министерство жилищно-коммунального хозяйства Амурской области по мониторингу и контроль за исполнением согласованных графиков погашения и реструктуризации задолженности ресурсоснабжающих организаций; создание на федеральном уровне единого нормативно-правового акта, предполагающего закрепление в нем полномочий органов местного самоуправления в области ЖКХ с учетом всех вышеописанных предложений.

**«Местное самоуправление на примере муниципального образования города  
Свободного и Циолковского»**



Местное самоуправление в Российской Федерации - это такой способ организации и осуществления власти на местах, который «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». "Конституция Российской Федерации" ст. 130

Местное самоуправление в Российской Федерации, записано в Федеральном законе от 06 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017). - 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. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

Местное самоуправление обеспечивает не только самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения, но и организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством.

Согласно Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления «не входят в систему органов государственной власти» "Конституция Российской Федерации" ст. 12.. В этом смысле тоже можно говорить о самостоятельности местного самоуправле-

ния в рамках его полномочий. Органы государственной власти создают правовые рамки для деятельности местного самоуправления, однако осуществлять его не вправе. Они обеспечивают государственный контроль за реализацией закрепленных в законодательстве прав физических и юридических лиц, а также защиту этих прав.

Следовательно, самостоятельность местного самоуправления имеет пределы, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а само местное самоуправление интегрировано в общую систему управления делами общества и государства.

**Функции:**

Обеспечение участия населения в решении местных дел, что предполагает развитие муниципальной демократии, создание условий для поддержания инициатив и социальной самодетельности граждан

Управления муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов

Охрана общественного порядка (обеспечение режима законности на данной территории)

Защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ

Обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и иных услугах

Обеспечение развития соответствующей территории (утверждение программы ее развития и т.д.)

Соответствие полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам (местное самоуправление должно иметь право на достаточные материально-финансовые средства, необходимые для осуществления своих функций)

Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством (органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно)

### **Принципы местного самоуправления**

Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления (оно реализуется гражданами через институты прямой и представительной демократии)

Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения (непосредственно, через выборные и иные органы местного самоуправления)

### **Формы осуществления местного самоуправления**

Территориальное общественное самоуправление (советы микрорайонов, уличные, домовые комитеты)

Местный референдум, выборы

Собрания, сходы

Выборные и другие органы местного самоуправления (собрание представителей – Дума, муниципальный комитет, глава муниципального образования – мэр, староста)

### **Органы местного самоуправления**

Представительные: Дума, муниципальное собрание, муниципальный совет и др.

Глава муниципального образования (должность может быть предусмотрена уставом муниципального образования): мэр, староста и др.

Управленческие: местная администрация

Избираются непосредственно городским, сельским населением

Возглавляет местную администрацию глава муниципального образования

Выбирается непосредственно населением или представительным органом местного самоуправления

Численный состав определяется уставом муниципального образования. Закон допускает осуществление полномочий представительного органа местного самоуправления собранием (сходом) граждан. В этом случае представительный орган не избирается, а его функции выполняет собрание (сход) граждан

Включает отделы управления: отдел образования, отдел здравоохранения, финансовый отдел и др.

Вопрос о выборах главы муниципального образования, его конкретного наименования решается в уставе муниципального образования, который принимается либо населением путем референдума, либо представительным органом местного самоуправления

### **Полномочия местного самоуправления**

Полномочия представительного органа местного самоуправления (выборное собрание, совет, дума, земство, муниципальный комитет и т.д.)

Полномочия главы местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т.д.)

- Утверждает местный бюджет и отчет о его исполнении
- Устанавливает местные налоги
- Утверждает программы развития соответствующих территорий
- Осуществляет контроль за деятельностью главы местного самоуправления
- Осуществляет управление муниципальным хозяйством
- Распоряжается имуществом и объектами муниципальной собственности
- Разрабатывает местный бюджет
- Осуществляет регулирование земельных отношений

### **Правовую основу местного самоуправления составляют:**

- Европейская хартия местного самоуправления
- Конституция Российской Федерации
- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации
- федеральные конституционные законы
- Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
- другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с федеральными законами
- иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации)
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации
- уставы муниципальных образований
- решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан
- иные муниципальные правовые акты

### **Конституционные гарантии правомочий местного самоуправления**

Конституция РФ устанавливает:

Конституция РФ гарантирует (ст. 133):

- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12)
- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131)
- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ст. 131)
- органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (ст. 132)
- судебную защиту нарушенных прав местного самоуправления
- компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти
- запрет на ограничение прав местного самоуправления

### **Основы деятельности местного самоуправления**

Финансовая основа местного самоуправления

Территориальная основа местного самоуправления

Экономическая основа местного самоуправления

Это городские и сельские поселения, а также города, поселки, станицы, районы (уезды), сельские округа (сельсоветы) и другие территории с учетом исторических и иных местных традиций (район, муниципальный район и др.)

Это местный бюджет, формирование, утверждение, исполнение и контроль которого осуществляют органы местного самоуправления. Доходы местного бюджета составляют местные налоги, сборы, штрафы, отчисление от федеральных налогов и налогов субъектов РФ, а также иные поступления в соответствии с законом

Это муниципальная собственность, местные финансы, иная собственность, которыми распоряжаются органы местного самоуправления (передача в пользование, сдача в аренду, иные имущественные сделки)

**Состав муниципальной собственности:**

- средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды
- имущество органов местного самоуправления
- муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения
- муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество

Отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться законом органы местного самоуправления (например, государственная регистрация актов гражданского состояния)

- Принятие и изменение уставов муниципальных образований
- Владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью
- Местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов
- Содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений
- Организация, содержание и развитие муниципальных учреждений образования, здравоохранения
- Охрана общественного порядка
- Регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований
- Другие вопросы местной жизни

*Решения органов местного самоуправления по вопросам своего ведения могут быть отменены только в судебном порядке*

**Организация местного самоуправления на примере г.Свободного и Циолковского**

**Свободный** (до 1917 — **Алексеевск**) — город в Амурской области России, административный центр Свободненского района (не входит в состав района), образует городской округ **город Свободный**.

Город расположен на правом берегу реки Зея (левый приток Амура), в 146 км от Благовещенска.

Вдоль железнодорожной магистрали город вытянулся на 12 км, наибольшая ширина его в северной части достигает 5-6 км, в средней части город сужается до 1 км. К западу от железной дороги располагается центральная часть города, к северо-востоку от неё — заливный район. Территория к северу от ручья Раздольного, впадающего в реку Ключевую (Джелунь), называется Северным городком. К югу от центральной части города находится основной промышленный район — станция Михайло-Чесноковская и самая старая часть города — Суражевка. Западнее станции М-Чесноковской располагаются районы Ударный, Советский и Дубовка. Площадь города — 225 км<sup>2</sup>, застроенная площадь города составляет 20 км<sup>2</sup>.

В 45 км севернее Свободного находится город Циолковский, центр нового российского космодрома «Восточный», строительство которого начато в 2012 году.

**Циолковский** (до 2015 года — **Углегорск**<sup>[2]</sup>) — город в Амурской области, образует закрытое административно-территориальное образование<sup>[3]</sup> (ранее — ЗАТО пгт Углегорск) и муниципальное образование со статусом городского округа ЗАТО Циолковский.

Посёлок называли Углегорском с момента основания в 1961 году. Но уголь здесь никогда не добывали. Название населённый пункт получил, чтобы потенциальный противник не догадался, что в этом месте стоит ракетная дивизия<sup>[4]</sup>. Строительство ракетных шахт замаскировали под угольные разработки.

С 1969 по 1994 год посёлок имел название Свободный-18.

В 1994 году посёлку было присвоено название «закрытое административно-территориальное образование посёлок Углегорск»<sup>[4]</sup>. В 2001 году ЗАТО «посёлок Углегорск» переименовано в ЗАТО «Углегорск».

14 марта 2014 года в посёлке состоялись публичные слушания по переименованию Углегорска в Циолковский, проведённые по инициативе В. В. Путина<sup>[4][5]</sup>. А 5 июня 2014 года были подведены итоги опроса жителей о переименовании. Почти 85 % проголосовали за переименование<sup>[6]</sup>.

В сентябре 2015 года депутаты Заксобрания Амурской области приняли закон<sup>[7]</sup> об изменении статуса посёлка Углегорск и преобразовании его в город без изменения установленных административных границ. В начале октября 2015 года депутаты Заксобрания

одобрили предложение о присвоении ему названия Циолковский и обратились с этой просьбой в правительство РФ.

В декабре 2015 года городу присвоено имя К. Э. Циолковского<sup>[2][8][9]</sup>.

Город расположен на реке Большая Пёра, притоке реки Зеи, в 180 км севернее Благовещенска, в 110 км от границы с Китаем. В 44 км южнее расположен город Свободный, в 75 км северо-западнее — город Шимановск.

Железнодорожная станция Ледяная<sup>[10]</sup> на Транссибе расположена в 5 км от города. Федеральная автомобильная дорога «Амур» проходит поблизости от города.

Город расположен на реке Большая Пёра, притоке реки Зеи, в 180 км севернее Благовещенска, в 110 км от границы с Китаем. В 44 км южнее расположен город Свободный, в 75 км северо-западнее — город Шимановск.

Железнодорожная станция Ледяная<sup>[10]</sup> на Транссибе расположена в 5 км от города. Федеральная автомобильная дорога «Амур» проходит поблизости от города.

Основные направления бюджетной политики Свободного и Циолковского на 2017-2019 гг. определение четких приоритетов использования бюджетных средств с учетом текущей экономической ситуации; снижение неэффективных трат городского бюджета, обеспечение исполнения гарантированных расходных обязательств, одновременный пересмотр бюджетных затрат на закупку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд, объемов субсидий из городского бюджета юридическим лицам (кроме муниципальных учреждений), индивидуальным предпринимателям, а также иных возможных к сокращению расходов; принятие решений, направленных на достижение в полном объеме уровня оплаты труда работников муниципальных учреждений социальной сферы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;

совершенствование механизмов контроля за соблюдением требований законодательства в сфере закупок и исполнением условий контрактов, соотнесение фактических расходов и нормативных затрат, то есть осуществление нормоконтроля;

увязка муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг с целями муниципальных программ;

повышение эффективности и результативности имеющихся инструментов программно-целевого управления и бюджетирования;

создание условий для повышения качества предоставления муниципальных услуг;

повышение эффективности процедур проведения муниципальных закупок;

повышение эффективности осуществления расходов на муниципальное управление;

развитие внутреннего финансового контроля и мониторинга качества финансового менеджмента;

сохранение социальной направленности городского бюджета;

повышение эффективности финансовых взаимоотношений с бюджетом Амурской области;

обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов, расширение практики общественного участия;

обеспечение широкого вовлечения граждан в процедуры обсуждения и принятия бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности.

*Исполнение муниципальных программ*

**1. Муниципальная программа «Экономическое развитие города Свободного на 2015-2020 годы»** исполнена в сумме 943,3 тыс. руб. или 100,0% к плану.

Все плановые ассигнования предусмотрены на исполнение мероприятий подпрограммы «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в городе Свободном» на реализацию мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства (в части субсидии местным бюджетам на поддержку и развитие субъектов малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства), в том числе за счет средств федерального бюджета в сумме 626,2 тыс. руб., областного бюджета в сумме 187,1 тыс. руб., городского бюджета в сумме 80,0 тыс. руб., а также на организационные, консультационные и информационные мероприятия в сумме 50,0 тыс. руб.

Реализация мероприятий по подпрограмме «Развитие сельского хозяйства в городе Свободном» в 2017 году не предусматривалась.

**2. Муниципальная программа «Развитие транспортной системы города Свободного на 2015-2020 годы»** исполнена в сумме 145 113,2 тыс. руб. или 88,4% к плану.

На исполнение мероприятий подпрограммы «Развитие улично-дорожной сети» на реализацию мероприятий направлено 144 764,5 тыс. руб. или 88,5% к плану, в том числе:

- содержание автомобильных дорог местного значения и сооружений на них – 40 516,9 тыс. руб. или 90,3% к плану;

- обеспечение безопасности дорожного движения – 409,4 тыс. руб. или 100,0% к плану;

- осуществление муниципальными образованияами дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения и сооружений на них – 49 529,7 тыс. руб. или 95,7% к плану, в том числе 46 772,1 тыс. руб. - средства областного бюджета.

- плата за вред, причиняемый транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам местного значения по соглашению с ООО "Газпром трансгаз Томск"- 54 308,5 тыс. руб. или 79,2% к плану.

На реализацию мероприятий подпрограммы «Развитие транспортного комплекса» направлено 348,8 тыс. руб. или 69,8% к плану. Средства направлены на покрытие убытков, возникающих в результате регулярных перевозок пассажиров по муниципальному социально-значимому маршруту.

**3.Муниципальная программа «Охрана окружающей среды и благоустройства территории города Свободного на 2015-2020 годы»** исполнена в сумме 40 108,5 тыс. руб. или 95,7% к плану.

Исполнение подпрограммы «Благоустройство территории города» составило 38 288,6 тыс. руб. или 97,0% к плану, в том по следующим основным мероприятиям:

- уличное освещение (эл/энергия) – 4 257,1 тыс. руб. или 94,8% к плану;
- организация и содержание мест захоронения (кладбищ) –2 097,4 тыс. руб. или 100,0% к плану;
- благоустройство и озеленение территории –2 215,0 тыс. руб. или 81,6% к плану;
- капитальные вложения в объекты муниципальной собственности – 585,6 тыс. руб. или 57,1% к плану;
- строительство нового кладбища – 847,2 тыс. руб. или 100% к плану;
- поддержка государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ формирования современной городской среды 18 034,5 тыс. руб. или 100,0% к плану, в том числе 13 386,1 – средства федерального бюджета, 3 998,4 тыс. руб. – средства областного бюджета;
- поддержка обустройств мест массового отдыха населения (городских парков) – 10 251,8 тыс. руб. или 100% к плану, в том числе 7 712,9 – средства федерального бюджета, 2 303,9 тыс. руб. – средства областного бюджета.

На реализацию подпрограммы «Охрана окружающей среды» направлено 1 819,9 тыс. руб. или 74,5% к плану, в том по следующим основным мероприятиям:

- организация сбора и вывоза несанкционированных свалок –747,6 тыс. руб. или 100% к плану;
- возмещение затрат, связанных с оказанием услуг по подбору и доставке в морг остатков умерших (погибших) из иных мест 172,4 тыс. руб. или 96,0% к плану;
- возмещение юридическими лицами части затрат, связанных с содержанием объектов муниципальной собственности (скотомогильника) –300,0 тыс. руб. или 100,0% к плану;
- регулирование численности безнадзорных животных –600,0 тыс. руб. или 49,3% к плану.

Бюджет Циолковского является дотационным. Доходы консолидированного бюджета в 2017 году составили 565,3 млн. рублей, к уровню 2016 года произошло увеличение на 145,8 млн. рублей.

Доходы бюджета формируются из налоговых и неналоговых доходов, а также доходов, получаемых из областного бюджета.

Бюджетная и налоговая политика в Циолковском направлена на развитие и увеличение налоговой базы.

Основные задачи бюджетной политики в области доходов:

- повышение уровня жизни населения и сохранение социальной стабильности в Циолковском;
- сохранение и укрепление наметившихся показателей экономического роста и стабильной доходной базы для выполнения муниципальных и социальных функций;
- создание стимулов для расширения и укрепления собственного доходного потенциала;
- создание условий для роста налогооблагаемой базы бюджета Циолковск;
- совершенствование налогового администрирования;
- взаимодействие с Управлением Федеральной налоговой службы по Амурской области, другими администраторами доходов в части обмена оперативной информацией по платежам в местный бюджет, изменениям налогооблагаемой базы налогоплательщиков, обеспечению налогоплательщиками безусловного исполнения платежных обязательств перед бюджетами всех уровней;
- обеспечение сбалансированности бюджета;
- продолжение работы по формированию благоприятной среды для предпринимательской деятельности.

Расходы на образование ежегодно увеличиваются и в 2017 году их размер составил 147 млн. рублей.

В 2017 году расходы на культуру увеличились в 4 раза к уровню 2016 года и составили 54 млн. рублей.

Расходы на физическую культуру и спорт увеличились почти в 9 раз.

Расходы бюджета муниципального образования на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя в 2017 году составили 3339 рублей. Произошло снижение на 1% вследствие того, что расходы бюджета на содержание работников ОМСУ остались на уровне 2016 года, в то время как численность постоянного населения увеличилась. Расходы бюджета ЗАТО Углегорск по данной категории работников являются одни из самых высоких среди муниципальных образований Амурской области (2257,6 руб.).

На территории реализуется 13 муниципальных целевых программ, на общую сумму 311 млн. рублей, исполнение программ фактически 100% (кассовое – 87%) по отношению к годовому периоду. Все закупки, торги и аукционы проводятся в срок, установленный планом закупок как Администрацией, так и муниципальными заказчиками. Полностью сформирована нормативная правовая база, организовано взаимодействие контрактной службы и муниципальных заказчиков.

Вопросы местного значения города Свободного и Циолковского как городского округа определены Уставом муниципального образования города.

К вопросам местного значения, решение которых осуществляется населением городского округа непосредственно и (или) органами местного самоуправления городского округа, относятся:

- составление и рассмотрение проекта бюджета городского округа (далее - городской бюджет), утверждение и исполнение городского бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении городского бюджета;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;
- организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- обеспечение проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа;
  - разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;
  - участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;
  - организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;
- иные полномочия.

Органы местного самоуправления обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Структуру органов местного самоуправления города Свободного составляют:

- представительный орган муниципального образования «город Свободный» – Свободненский городской Совет народных депутатов,
- высшее должностное лицо муниципального образования «город Свободный» – глава муниципального образования «город Свободный»;
- исполнительно-распорядительный орган муниципального образования «город Свободный» – администрация муниципального образования «город Свободный».

Администрация муниципального образования «город Свободный» является правопреемником по всем правам и обязательствам администрации города Свободного

Свободненский городской Совет состоит из депутатов Свободненского городского Совета народных депутатов (далее – также депутат), избираемых на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами Амурской области. Численность депутатов Свободненского городского Совета народных депутатов – 20 депутатов.

Депутаты избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории города Свободного и обладающими в соответствии с федеральными законами, законами области правом избирать в органы местного самоуправления города Свободного.

В состав администрации города Свободного входят: первые заместители главы администрации города; заместители главы администрации города; советник главы города; ап-

парат администрации города; отраслевые (функциональные) органы администрации города.

Глава города Свободного самостоятельно принимает на работу и увольняет первых заместителей главы администрации города Свободного, заместителей главы администрации города Свободного. Распределение обязанностей между заместителями главы города Свободного устанавливается распоряжением администрации города Свободного.

Органы администрации города Свободного могут наделяться правами юридического лица. Основаниями для государственной регистрации органов администрации города Свободного в качестве юридического лица являются решение Свободненского городского Совета об учреждении соответствующего органа в форме муниципального казенного учреждения и положение о нем, утвержденное Свободненским городским Советом по представлению главы местной администрации.

Местное самоуправление – признаваемая и гарантируемая законом самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения ЗАТО Циолковский по решению непосредственно либо через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения ЗАТО Циолковский, его исторических, культурных и иных традиций.

Местное самоуправление в ЗАТО Циолковский как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

Жители ЗАТО Циолковский осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Жители ЗАТО Циолковский имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Жители ЗАТО Циолковский имеют равный доступ к муниципальной службе.

Жители ЗАТО Циолковский имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения гражданами другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

Структуру органов местного самоуправления ЗАТО Циолковский составляют:

- Совет народных депутатов ЗАТО Циолковский – представительный орган муниципального образования; Совет народных депутатов ЗАТО Циолковский – предста-

вительный коллегиальный орган местного самоуправления, состоящий из 10 депутатов. Депутаты Совета народных депутатов ЗАТО Циолковский избираются населением на муниципальных выборах сроком на 5 лет в порядке, установленном федеральными и областными законами

- Глава ЗАТО Циолковский – глава муниципального образования,
- Администрация ЗАТО Циолковский – исполнительно-распорядительный орган муниципального образования;
- Контрольно-счетная палата ЗАТО Циолковский – контрольный орган муниципального образования.

Изменение структуры органов местного самоуправления ЗАТО Циолковский осуществляется не иначе как путем внесения изменений в настоящий Устав.

Контрольно-счетная палата ЗАТО Циолковский является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля, образуется Советом народных депутатов ЗАТО Циолковский и ему подотчетна, обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Контрольно-счетная палата ЗАТО Циолковский осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Амурской области, настоящего Устава и иных муниципальных правовых актов.

Деятельность Контрольно-счетной палаты ЗАТО Циолковский не может быть приостановлена, в том числе в связи с истечением срока или досрочным прекращением полномочий Совета народных депутатов ЗАТО Циолковский.

Контрольно-счетная палата ЗАТО Циолковский является органом местного самоуправления, обладает правами юридического лица, имеют гербовую печать и бланки со своим наименованием.

Структура Контрольно-счетной палаты ЗАТО Циолковский определяется нормативным правовым актом Совета народных депутатов ЗАТО Циолковский

Администрации г. Свободного и Циолковского имеют официальный сайт в информационно-коммуникационной сети «Интернет», где размещается информация о деятельности администрации как органа местного самоуправления.

**«Местное самоуправление на примере муниципального образования города Зея»**



## **Муниципальное образование Зейский район**

Выполнили студенты группы 521узб-2  
юридического факультета  
40.03.01. Юриспруденция

## **Местное самоуправление на примере муниципального образования города Зеи**



Выполнили студенты группы 521узб 2  
юридического факультета  
40.03.01. Юриспруденция

Рассмотрим муниципальное образование города Зея как пример организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Город Зея основан в 1879 году и входит в состав Амурской области Российской Федерации, является административным центром Зейского района и городского округа города Зея. Статус города получил с 1906 года. Расположен город на севере Амурско-Зейской равнины, на правом берегу реки Зеи в 660 км от ее устья, у южных склонов хребта Туку-

рингра, площадь города составляет 45 квадратных километров. Площадь муниципального образования составляет 45 кв.км.

Город Зей имеет свою символику: герб, флаг, гимн.

Географические координаты города Зей: 53 градус северной широты, 127 градус восточной долготы. Расстояние до Москвы 7499 км. по железной дороге. Город Зей приравнен к районам Крайнего Севера: Среднегодовая температура воздуха —  $-0,8^{\circ}\text{C}$ , относительная влажность воздуха — 74,3 %, средняя скорость ветра — 1,6 м/с.

Численность населения города составляет 23,5 тысячи человек.

### **История города Зей**

Первым русским человеком, пришедшим в бассейн реки Зеи и открывшим его для науки, для дальнейшего заселения и освоения был землепроходец Василий Данилович Поярков. Это произошло в 1643 году. Зимовал отряд Пояркова в устье реки Умлекан. Именно Василий Данилович Поярков поведал о том, что открытый им край сказочно богат: в лесах много пушного зверя, в реках-рыбы, а недра богаты полезными ископаемыми. Таким образом, во вновь открытые земли устремился различный люд: богатые – с целью наживы, бедные – в поисках лучшей доли, в поисках счастья.

Многие глухие места Сибири ожили благодаря золоту. Огромные запасы этого драгоценного металла были открыты в наших местах. В таежной глуши со сказочной быстротой возникала жизнь: строились дома и склады, проводились дороги и начиналась шумная деятельность по добыче драгоценного металла. Для связи приискового района с жилыми местами устраивались передаточные пункты, именуемые складами или резиденциями. В качестве именно такого пункта и начал свое существование город Зейская пристань.

В 1879 году в совершенно необитаемой местности на правом берегу реки Зем, у подножия хребты Тукурингра, в 620 верстах от г.Благовещенска и в 150 верстах от населенного пункта на реке Амур – станицы Черняевой была основана резиденция Верхне-Амурской золотопромышленной компании, получившей название Зейский склад. Основанием Зейского склада и почти одновременно несколько выше по Зее такого же склада другой золотопромышленной Компанией – «Зейской» положено начало судоходству по р.Зее. Первый грузодоставщик к вновь устроенным жилым пунктам по совершенно неисследованной тогда еще реке был пароходовладелец Прокопий Иванович Пахолков.

Контора пароходства находилась в г.Благовещенске. С годами Зейский склад понемногу заселялся преимущественно поставщиками и подрядчиками Верхне-Амурской компании. Открыли свои отделения две торговые фирмы – Чурина и Опарина.

Толчок ускоренному заселению этих мест дала раздача казенных земель под устройство усадеб. Зейский склад стал быстро разрастаться, насчитывалось в нем несколько сотен

усадеб с населением около 4-5 тыс.чел. Для такого сравнительно крупного поселения требовалось уже другое общественное устройство, и 12 марта 1906 года поселок был переименован в город Зейская Пристань.

Город являлся центром золотопромышленного округа, поэтому численность его населения резко колебалась в зависимости от притока старателей и людей, их обслуживающих. В отдельные годы она достигла от 10 до 20 тысяч человек. Но постоянными жителями считалось, примерно, 5.5 тыс.человек.

Начиная с 1909 года, часть населения занималось земледелием, которое быстро заняло ведущее место в экономике. Фабрично-заводской промышленности в полном смысле этого слова не существовало. Было 3 примитивных заводика: пивоваренный, кожевенный, лесопильный, и несколько мастерских: кузнечная столярная, сапожная, которые удовлетворяли нужды приискового населения.

С вводом в эксплуатацию Амурской железной дороги золотопромышленность в округе стала развиваться быстрее, значительно возросла и численность населения, в основном за счет переселенцев. В Зейском горном округе, административным центром которого стал г.Зей, в 1914 году действовало 117 золотопромышленных предприятий. Общая численность населения округа в 1914 году составляла около 30 тыс.человек.

Ввиду того, что в городе был в то время еще беден городской бюджет, медицинское обслуживание было поставлено слабо. Населению оказывалась бесплатная медицинская помощь без отпуска лекарств и перевязочных материалов.

Для удовлетворения населения лекарственными средствами в городе была 1 аптека и аптекарский магазин.

Фабрично-заводская промышленность была представлена пивоваренным, кожевенным и лесопильным заводом.

С конца 19 века стали приезжать переселенцы. Массовый характер переселение приобрело в начале 20 века. По всему Дальнему Востоку действовали переселенческие пункты, где прибывшие должны были отметиться и где они могли получить разрешение на жительство в определенном месте.

Второе рождение города произошло после решения построить на реке Зее, гидростанцию, в период строительства Зейской ГЭС появилось много новых микрорайонов, улиц, переулков.

На площади Шохина возвышается стела в честь 100-летия города Зеи, которая символизирует историческое прошлое нашего города.

## **Устав города Зея**

Устав города Зея принят: решением Зейского городского Совета народных депутатов от 08.08.2014 № 27/56 (вступило в силу 14 октября 2014)

Устав города Зея в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом (основным Законом) Амурской области, другими федеральными законами и законами Амурской области является нормативным правовым актом, обладающим высшей юридической силой по отношению к другим правовым актам органов местного самоуправления города Зея, и устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические основы организации местного самоуправления в муниципальном образовании город.

Положения Устава города Зея обязательны для исполнения на всей территории муниципального образования органами и должностными лицами местного самоуправления города, всеми юридическими лицами, зарегистрированными или действующими на территории города, независимо от их организационно-правовых форм, а также физическими лицами и их объединениями. Иные нормативные правовые акты, принимаемые на территории города органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления города, не должны противоречить положениям Устава .

Устав города Зея, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в Устав города Зея принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов городского Совета. В случае, если глава города исполняет полномочия председателя Зейского городского Совета народных депутатов, голос главы города учитывается при принятии решений представительного органа муниципального образования как 1 0 голос депутата городского Совета.

## **Экономическая деятельность**

В настоящее время город является многоотраслевым. Ведущими отраслями, обеспечивающими основной объем ВВП города является промышленность, торговля и платные услуги населению, на их долю приходится 86%. Доминирующим видом экономической деятельности в структуре ВВП является производство и распределение электроэнергии, газа и воды (41,1%). Зейская ГЭС-крупнейший энергоисточник на Дальнем Востоке. Она входит в десятку мощных гидростанций страны, ежегодно вырабатывает от 4 до 6 млрд.киловатт-часов электроэнергии. Северные электросети обслуживают 4 северных района области. Наиболее крупным представителем лесоперерабатывающего комплекса на территории города является ОАО «Зейский лесоперевалочный комбинат», заготавливающий около 200 тыс.кубометров древесины в год, что составляет 10,3% в структуре то-

варной продукции промышленного сектора экономики города. Предприятие занимается заготовкой и переработкой древесины на лесопунктах Зейского района: Огорон, Тукси, Дугда, Хвойный; в Сквородинском районе: Уруша, Ерофей Павлович; в п. Февральск; в Зее работает участок по ремонту технологического оборудования. Наряду с другими предприятие ведет также добычу золота.

Всего в городе зарегистрировано 22 предприятия, занимающихся добычей золота. На их долю приходится 11.5% товарной продукции промышленного сектора экономики.

В настоящее время важнейшей проблемой золотодобывающей отрасли является истощение россыпных месторождений. Перспектива прироста запасов по месторождениям россыпного золота очень низкая, практически все водотоки, представляющие в этом плане интерес, отработаны по несколько раз. Учитывая многолетнюю добычу золота, несовершенство в отдельные периоды технологии добычи и обогащения песков, значительные запасы золота могли сохраниться в техногенных образованиях. В целях повышения эффективности отработки техногенных месторождений россыпного золота в области финансируются научно-исследовательские работы.

В сфере агропромышленного комплекса основная доля производства сельскохозяйственной продукции (картофеля, овощей, мяса, молока и яиц) приходится на население. Для большинства горожан, имеющих подсобное хозяйство, подворье продолжает выполнять свою главную функцию – удовлетворение личных потребностей в продуктах питания.

В городе зарегистрировано свыше 417 предприятий различных форм собственности. Частные и малые предприятия осуществляют торговую и строительную деятельность, занимаются грузовыми и пассажирскими перевозками, выполняют бытовые услуги, производят пиломатериал, столярные изделия и оконные блоки. Население города полностью обеспечивают хлебом, булочными, кондитерскими изделиями местные хлебопеки: ООО «Хлебокомбинат», пекарня ИП Базилевской Т.В., мини-пекарня ИП Афанасьевой Т.Н., пекарня ИП Войкова С.Я., работают цехи по производству кондитерских изделий ИП Белюговой О.А., ИП Пановой М.П., ИП Гордеевой Е.В., ООО «ОРС ЛПК», ЗАО «Калинушка».

На рынке услуг связи по городу Зее работает три оператора сотовой связи.

### **Образование и культура**

Образовательная деятельность в городе Зее осуществляется:

- образовательными организациями дошкольного образования (МДОАУ детский сад № 3 общеразвивающего вида; МДОБУ детский сад № 4 комбинированного вида; МДОБУ детский сад № 11; МДОАУ детский сад № 12 общеразвивающего вида; МДОАУ Центр раз-

вития ребенка детский сад № 14; МДОАУ детский сад № 15; МДБУ детский сад № 19 общеразвивающего вида), в которых воспитываются 1185 детей;

- общеобразовательными организациями начального общего, основного общего, среднего общего образования (МОАУ СОШ № 1; МОБУ муниципальный Центр образования; МОБУ Лицей; МОБУ СОШ № 4; МОБУ СОШ № 5) в которых обучаются 2984 ученика.

В сфере дополнительного образования для детей и взрослых работает Детская школа искусств города Зеи, Дом детского творчества «Ровесник». В городе Зея действует 1 библиотека, 1 музей и 1 клуб.

### **Здравоохранение**

Здравоохранение города Зеи находится под контролем отдела здравоохранения, физической культуры и спорта администрации города. В данный момент на территории города функционирует несколько государственных и частных медицинских учреждений. В их состав входят:

- 1) Государственное бюджетное учреждение здравоохранения Амурской области “ЗЕЙСКАЯ БОЛЬНИЦА ИМ. Б.Е.СМИРНОВА”
- 2) Государственное бюджетное учреждение здравоохранения Амурской области “ЗЕЙСКАЯ СТОМАТОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИКЛИНИКА”
- 3) Городская поликлиника №2
- 4) Частные медицинские центры

Основную медицинскую помощь оказывает Зейская больница им. Б.Е.Смирнова. При больнице действует амбулаторно – поликлиническая служба, включающая взрослую поликлинику, детскую поликлинику, женскую консультацию. Также помощь больным оказывается стационарно (детское, терапевтическое, родильное и другие отделения). Традиционно оказывается скорая неотложная помощь.

ГБУЗ АО «Зейская стоматологическая поликлиника» оказывает квалифицированную специализированную стоматологическую и консультативно-диагностическую помощь населению города и района.

В поликлинике работают 6 врачей-стоматологов, из них с высшей категорией — 2, три врача-стоматолога ортопеды, четыре зубных врача. Среднего медицинского персонала — 21 человек, из них 6 имеют высшую категорию. В поликлинике осуществляется бесплатная стоматологическая помощь в рамках территориальной программы государственных гарантий. Врачи поликлиники проводят полный комплекс стоматологических услуг — от профилактики до лечения и сложного протезирования. Главные приоритеты — высококлассный результат лечения и создания уютной атмосферы.

Стоматологический прием осуществляется 4 кабинетами – терапевтическим, ортопедическим, хирургическим, детским. Функционирует физиотерапевтический, рентгеновский кабинеты, зуботехническая лаборатория.

Однако, несмотря на широкий спектр оказываемых услуг, в городской больнице им. Б.Е. Смирнова существуют и некоторые проблемы, которые уже обсуждались на встрече с министром здравоохранения области, и для них были предложены варианты решения, которые постепенно исполняются. В число проблем входят превышение уровня смертности по сравнению со среднеобластным значением от новообразований, туберкулеза, болезней органов кровообращения, органов пищеварения, психических расстройств и внешних причин. Отрицательная динамика показателя указывает на допущенные нарушения в организации диспансерного наблюдения за пациентами с различными сердечно-сосудистыми заболеваниями, низкий охват флюорографическим методом обследования и профилактическими осмотрами взрослого населения, а также медицинскими осмотрами жителей отдаленных территорий выездными бригадами медработников больницы.

Также уровень детской смертности превышает значение среднеобластного в 2 раза, что связано с нарушением стандартов диспансерного наблюдения детей до года, недооценка факторов социального риска семей, воспитывающих детей, что приводит к несвоевременному изъятию ребенка из семьи при наличии угрозы жизни и здоровью.

Имеется также дефицит врачебных кадров, финансовые трудности, что характерно и для многих других городов Амурской области.

В целом же, жителям города своевременно и полностью оказывается медицинская помощь, работает Единый телефон «горячей линии» для приема обращений граждан по вопросам оказания медицинской помощи, лекарственного обеспечения, в том числе доступности обезболивающей терапии, на территории города Зея и Зейского района.

Администрация города Зеи имеет официальный сайт <http://admzeya.ru/> в информационно-коммуникационной сети «Интернет», где размещается информация о деятельности администрации как органа местного самоуправления.

### **Муниципальное образование Зейский район**

Зейский район как территория начал своё существование в 1860-1863 годах, тогда происходило и заселение района русскими переселенцами. Это были мелкие поселения (зимовья, сторожки, старательские артели). Первые постоянные поселения возникли в 80-х годах XIX века по берегам реки Зея – Гулик, Овсянка, Заречная Слобода. Активному заселению района способствовала в начале XX века новая волна переселенцев из центральных губерний России, Украины и Прибалтики.

Население будущего города и района в основном было занято на добыче золота, грузоизвозе и частично занималось сельским хозяйством. Зейский район в привычном для нынешнего поколения звучании был образован 4 января 1926 года в составе Зейского округа Дальневосточного края, Это самый крупный район области, его площадь составляет 87,5 тыс. кв. км (24% территории Амурской области). 30 июля 1930 Зейский округ, как и большинство остальных округов СССР, был упразднён, его районы отошли в прямое подчинение Дальневосточного края. 20 октября 1932 года решением ВЦИК и СНК РСФСР о новом территориальном делении и районировании края район был включён в состав созданной Амурской области. В 1934 году район был передан в состав вновь образованной Зейской области, образованной в границах бывшего Зейского административного округа. В 1937 году Зейская область была упразднена, её районы вошли в состав Читинской области, из части Зейского района был выделен Зейско-Учурский район. 2 августа 1948 года Зейский район вновь вошёл в состав самостоятельной Амурской области, выделенной из состава Хабаровского края. В 1954 году упразднённый Зейско-Учурский район вновь присоединён к Зейскому району. В 1975 году город Зея отнесен к городам областного подчинения.

Зейский район — самый большой в Амурской области. Находится на северо-востоке области и охватывает территорию в 87477 кв. км<sup>2</sup> (24 % территории области). Граничит на западе — с Тындинским районом, на севере — с Республикой Саха (Якутия), на востоке — с Хабаровским краем, на юго-востоке — с Селемджинским районом и Мазановским районом, на юге — с Шимановским районом, на юго-западе — с Магдагачинским районом области.

Межрайонные и внутренние транспортные связи осуществляются водным, автомобильным и воздушным транспортом. От центра района: по автомобильной дороге до железной дороги — 120 км, а затем по железной дороге ещё 535 км. Сообщение между северными поселками — авиационное.

По оперативным данным численность постоянного населения Зейского района на 1 января 2018 года составила 23 270 чел.

Зейский район имеет свою символику: герб и флаг.

Устав, принятый решением Зейского района от 04.07.2005 года № 20-PP, зарегистрирован главным управлением Министерства юстиции РФ по Дальневосточному Федеральному округу 25 октября 2005 года, регистрационный номер RU 285120002005001.

## 1. Экономическое развитие

Потребительская сфера представлена 194 объектами, в числе которых 165 - объектов розничной торговли, 25 - предприятий общественного питания, 4 - объекта бытового обслуживания.

В рамках подпрограммы «Содействие развитию субъектов малого и среднего предпринимательства в Зейском районе на 2015-2020 годы», муниципальной программы «Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления Зейского района на 2015-2020 годы», утвержденной постановлением администрации Зейского района от 14.10.2014 г. № 936, предусмотрен ряд субсидий для поддержки и развития субъектов предпринимательства.

На реализацию мероприятий подпрограммы в бюджете района на 2017 год предусмотрено 120000,00 руб. Средства направлены на выплату субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства для возмещения части затрат на электроэнергию, использованную для выпечки хлеба, в том числе, на проведение конкурса среди предприятий торговли на лучшее новогоднее оформление торговых точек.

По данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Амурской области объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в 2017 году составил 277235 тыс. рублей.

Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории муниципального образования уменьшилась в связи с оформлением прав муниципальной собственности на не востребованные земельные доли, ранее принадлежащие гражданам на праве общей долевой собственности с 41,94% в 2016 году до 13,63% в 2017. Продолжается работа по предоставлению земельных участков в собственность граждан и юридических лиц, в результате чего планируется дальнейший рост показателя.

В настоящее время отрасль сельского хозяйства района представлена 24 крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, стабильно работающими в девяти селах района, 1 семейной (родовой) общиной КМНС, 1 родовой оленеводческой промысловой общиной, ООО Конно-спортивным клубом «Пикан», а так же 1520 личными подсобными хозяйствами.

В целях создания условий для развития сельского хозяйства на территории Зейского района, сельхозтоваропроизводителям в 2017 году была оказана поддержка на проведение сезонных сельскохозяйственных работ из средств федерального и областного бюджетов в сумме 6938,077 тыс. руб, в том числе:

- субсидия на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным производителям в области растениеводства в сумме 2581, тыс. руб.,

-субсидия на приобретение семян с учетом доставки в районы Крайнего севера и приравненные к ним местности в сумме 4357,077 тыс. руб.

Так же в 2017 году осуществлялась финансовая поддержка сельхозтоваропроизводителей из средств районного бюджета в соответствии с муниципальной программой «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Зейского района на 2015-2020 годы» в сумме 1 891 тыс. руб. в том числе:

471 тыс. руб. на удешевление техники и оборудования, приобретаемых для агропромышленного комплекса.

Субсидия выплачивалась за комбайны, приобретенные по договорам лизинга в 2015 году в рамках программы обновления парка сельхозтехники, проводимой АО «Росагролизинг» и была направлена на оплату очередных лизинговых платежей.

761,710 тыс. руб. на поддержку растениеводства на 1 га посевов зерновых и однолетних культур. Средства субсидии были израсходованы на приобретение семян под посев 2017 года и приобретение дизельного топлива;

400 тыс. руб. на производство и реализацию молока. Средства выплачены хозяйствам, реализующим сырое молоко населению, в том числе через сеть молокозаводов.

132 тыс. руб. – на доставку птицы для жителей сел района;

47 тыс. руб.- на доставку стартового комбикорма для жителей сел района. Вышеуказанные мероприятия позволяют сохранять поголовье птицы в личных подсобных хозяйствах района. Население привлекает низкая стоимость птицы, которая состоит только из закупочной цены птицефабрик. Так же появляется возможность внутри поселений на закуп и реализацию яйца и мяса бройлеров. Закуп специализированного комбикорма уменьшает падеж цыплят и дает хороший старт для сбалансированного питания.

100 тыс.руб. – на оказание услуг по обустройству мест проведения ярмарок выходного дня в 2017 году площадка для проведения ярмарок в с. Сосновый Бор оборудована 8 прилавками на 2 торговыми местами и тротуаром.

В рамках реализации муниципальной программы и в дальнейшем планируется осуществлять мероприятия по поддержке сельхозтоваропроизводителей всех форм собственности, по приоритетным направлениям.

В соответствии с законом Амурской области от 05.09.2007 № 373-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления на территории Амурской области отдельными государственными полномочиями по организации транспортного обслуживания населения

автомобильным транспортом» администрация Зейского района наделена отдельными государственными полномочиями на пригородных и межмуниципальных регулярных автобусных маршрутах общего пользования, составляющих межмуниципальную маршрутную сеть области, и соединяющих Зейский район с г. Зея.

К полномочиям администрации Зейского района относится организация регулярных перевозок по регулируемым тарифам.

Законом Амурской области от 13.12.2017 № 158-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 и плановый период 2019 и 2020 годы» на исполнение государственных полномочий предусмотрено предоставление субвенций администрации Зейского района в размере 629143,66 рублей.

Постановлением Правительства Амурской области от 7 декабря 2007 г. № 29 с изменениями от 8 апреля 2013г. № 133, от 06.02.2017 г. № 40 за Зейским районом закреплено 7 межмуниципальных автобусных маршрутов. Общей протяженностью 390,70 км.

№ 120 «Зея - Гулик» (ИП Дьяченко О.И.), с **01.01.2018** Простое товарищество «Терминал», участники договора простого товарищества «Терминал»: № 1 ОАО «Зейское АТП»;

№ 121 «Зея - Заречная Слобода» (перевозчик ОАО «Зейское АТП»);

№ 141 «Зея - Сосновый Бор» (ИП Дьяченко О.И.), с **01.01.2018** Простое товарищество «Терминал», участники договора простого товарищества «Терминал»: № 1 ОАО «Зейское АТП»;

№ 147 «Зея - Амуро-Балтийск» (перевозчик ОАО «Зейское АТП»);

№ 148 «Зея - Ивановка» (перевозчик ОАО «Зейское АТП»);

№ 563 «Зея - Поляковский» (перевозчик ИП Лыс И.П.);

№ 564 «Зея - Сиан» (перевозчик ИП Лыс И.П.).

На сегодняшний день автобусным сообщением охвачено 18 населенных пунктов.

Из бюджета района возмещается 50% от суммы затрат, превышающих доходы, полученные в результате осуществления транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом на регулярных маршрутах. В 2017 году на возмещение убытков было предусмотрено финансирование в размере 655562,39 рублей, на 2018 предусмотрено - 816000,00 рублей.

Возмещение убытков за 12 месяцев 2017 года, согласно актам выполненных работ выполнено на сумму 622 088,38 рублей.

Среднемесячная начисленная заработная плата работников в 2017 году крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций района по данным Федеральной службы государственной статистики по Амурской области составила 42713,60 рублей, что на 1,23 %

больше, чем в 2016 году; муниципальных общеобразовательных учреждений – 34380,48 рублей, что на 3,3% больше чем в 2016 году, среднемесячная заработная плата учителей в 2017 году увеличилась на 7% по сравнению с 2016 годом. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников дошкольных учреждений составила 22837,68 руб., что является выше уровня 2016 года на 11%.

## **2. здравоохранение**

Система здравоохранения в Зейском районе представлена сетью учреждений, включающих участковые больницы, врачебные амбулатории и фельдшерско-акушерские пункты.

Медицинская помощь оказывается шестью муниципальными учреждениями здравоохранения. Это: Алгачинская участковая больница с прикрепленными к ней ФАПами в сёлах Чалбачи, Березовка, Александровка, Николаевка, За-речная Слобода, Умлекан и Рублевка; Береговая участковая больница с ФАПами в Кировском, Золотой Горе, Хвойном, Горном и Снежногорском; Овсянковская участковая больница с ФАПами в Амуро-Балтийске, Сиане, Ивановке, Гулике и Сосновом Боре; Октябрьская участковая больница с прикрепленными амбулаторией в Юбилейном и ФАПом в Поляковском; Бомнакская участковая больница и Дугдинская врачебная амбулатория с ФАПом в Огороне.

Деятельность муниципальных учреждений здравоохранения Зейского района включает такие муниципальные (государственные) услуги, как предоставление скорой медицинской и амбулаторно-поликлинической помощи, оказание первичной медико-санитарной помощи в условиях круглосуточного и дневного стационаров (в фельдшерско-акушерских пунктах осуществляемую средним медицинским персоналом), а также установление опеки и попечительства и назначение опекунов и попечителей совершеннолетним лицам, признанным судом недееспособными и ограниченно дееспособными.

## **3. Дошкольное образование**

Деятельность муниципальной системы образования направлена на создание условий, способствующих повышению качества образования, повышению безопасности жизнедеятельности детей, укреплению их здоровья, нравственному и патриотическому воспитанию личности.

В Зейском районе функционирует 21 группа дошкольного образования (ГДО).

Численность детей, получающих услугу дошкольного образования, по состоянию на 01.09.2018 год составила 637 человек.

По состоянию на 01.09.2018 года очереди на получение мест в образовательные учреждения Зейского района, реализующие программы дошкольного образования нет.

#### **4. Общее и дополнительное образование**

Качественное доступное для всех образование – основной приоритет развития образования района. На территории Зейского района осуществляют общеобразовательную деятельность 17 организаций (МОУ Алгачинская СОШ, МОУ Береговая СОШ, МОУ Бомнакская СОШ, МОУ Верхнезейская СОШ, МОУ Горненская СОШ, МОУ Дугдинская СОШ, МОУ Иановская СОШ, МБОУ Николаевская СОШ, МОУ Овсянковская СОШ, МОУ Огоронская СОШ, МОУ Октябрьская СОШ, МОУ Снежногорская СОШ, МОУ Сосновоборская СОШ, МОУ Тунгалинская СОШ, МОУ Умлеканская СОШ, МОУ Хвойненская СОШ, МОУ Юбилейненская СОШ). Количество обучающихся на 01.09.2018 составило - 1790.

Функционирует муниципальное образовательное учреждение дополнительного образования детей Детско-юношеская спортивная школа в селе Овсянка (**МОУ ДОД ДЮСШ с.Овсянка**).

#### **5. Жилищное строительство и обеспечение граждан жильем**

Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя в 2017 году составила 25,60 кв. метров (в 2016 году – 24,77 кв. метра).

Площадь земельных участков, предоставленных для строительства увеличилась с 0,32 га в расчете на 10 тысяч человек населения в 2016 году до 0,81 га в 2017 году в связи с тем, что в 2017 году предоставлено для индивидуального жилищного строительства 5 земельных участков, в том числе 4 земельных участка предоставлены в безвозмездное пользование, 1 земельный участок в собственность бесплатно многодетной семье.

Земельные участки, предоставленные для строительства, в отношении которых с даты принятия решения о предоставлении земельного участка или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) не было получено разрешение на ввод в эксплуатацию объектов жилищного строительства - в течение 3 лет и иных объектов капитального строительства - в течение 5 лет – отсутствуют.

#### **6. Сельское хозяйство**

Зейский район расположен на северо-востоке Амурской области. В районе достаточно активно развивается сельское хозяйство. По состоянию на 2018 год площадь сельскохозяйственных угодий района составляет 36 128 га, в том числе 5 388 га пашни. Основной возделываемой сельскохозяйственной культурой является соя, которая засеяна на площади 1 507 га, зерновые культуры занимают площадь 1090 га.

Аграрии Зейского района активно обновляют машинно-тракторный парк на современную энергонасыщенную технику. В хозяйствах района находится 44 ед. тракторов различных

марок, 7 зерноуборочных и 1 кормоуборочный комбайн и другая с.-х. техника и оборудование.

Активно развивается животноводство, во всех категориях хозяйств поголовье крупного рогатого скота составляет более 1 300 голов, из них около 400 голов находятся в крестьянско-фермерских хозяйствах района.

В 2004 году создан конно-спортивный клуб «Пикан», занимающийся разведением и использованием лошадей в спорте. Министерством сельского хозяйства РФ хозяйству присвоен статус племенного репродуктора по разведению лошадей буденновской породы, оно внесено в государственный племенной регистр.

На севере района коренные малочисленные народы занимаются разведением северных оленей, в настоящее время насчитывается более 100 голов.

### **7. Зейский заповедник**

В Зейском районе, Амурской области на Тукурингском хребта на площади более 80 тысяч гектар раскинулся живописный заповедник. Его основу составляют несколько горных рек – притоки величественной Зеи и извилистого Гилюя. Мир животных и растений наполнен разнообразием видов, включая и тех, кто давно занесен в Красную Книгу, но благодаря защите экологов еще сохранили свою популяцию и продолжают проявлять очарование природы. Среди них косуля и рысь, соболь и россомаха, глухарь и кедровка, а также амурский лемминг. Яркий колорит флоры и фауны Зейского заповедника имеет таежный характер, чем выделяет его среди других дальневосточных заповедников. Одна часть заповедника включает в себя горную тундру – царство мхов, лишайников и кустарников. Другая часть - хвойный лес, который сменяется лиственным, с преобладанием березы и осины. Это основа красоты и чистого воздуха заповедника. Творение человека на территории заповедника - Зейская ГЭС и дикая природа вынуждены сосуществовать друг с другом. Но это, ничуть не портит величественный вид природы.

В настоящее время Зейский государственный природный заповедник является природоохранным, научно-исследовательским и эколого-просветительским учреждением федерального значения. На его территории отсутствуют населенные пункты, нет мест постоянного проживания людей, строений, дорог, других хозяйственных объектов и коммуникаций, не связанных с деятельностью заповедника.

Заповедник подчинен Федеральной службе по надзору в сфере природопользования в составе Министерства природных ресурсов Российской Федерации. Его штат сейчас составляет примерно 50 человек: администрация, научный отдел, отдел охраны, отдел экологического просвещения и отдел обеспечения основной деятельности.

С 2000 по 2010 годы на методической базе Зейского заповедника была разработана и запущена система мониторинга влияния гидростроительства на животный мир. Плановые работы в этот период проводились силами Хинганского и Зейского заповедников, как по договорам с академическими институтами, так и на благотворительные средства ОАО Русгидро. При участии сотрудников заповедника подготовлено две научных монографии по данной тематике.

С 2009 года заповедник начал работу по организации детских экологических лагерей в палаточных лагерях на берегах Зейского водохранилища (до четырёх смен за сезон).

## **8. Организация муниципального управления**

Администрация Зейского района является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законодательными и иными нормативными актами Российской Федерации и Амурской области, решениями городской Думы, постановлениями главы Зейского района, постановлениями администрации Зейского района, распоряжениями администрации Зейского района по вопросам организации работы администрации Зейского района, Уставом и регламентом администрации Зейского района.

Структуру органов местного самоуправления Зейского района составляют:

- представительный орган района – Зейский районный Совет народных депутатов Амурской области, состоящий из 24 депутатов. Депутаты районного Совета избираются сроком на пять лет на основе мажоритарно - пропорциональной избирательной системы
- глава муниципального образования – глава Зейского района Амурской области является высшим должностным лицом муниципального образования Зейский район, избирается районным Советом народных депутатов из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, путем тайного голосования сроком на 5 лет;
- местная администрация (исполнительно – распорядительный орган района) – администрация Зейского района Амурской области;
- контрольно – счетная палата Зейского района Амурской области - постоянно действующий орган внешнего муниципального финансового контроля.

## **9. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности**

Потребление электрической энергии в многоквартирных домах с 2012 г. указывалось с учетом фактического среднего потребления ресурса на 1 человека по поселениям Зейского района. В 2017 году получены сведения из филиала ОАО «ДЭК» «Амур-энергосбыт» о фактическом потреблении электрической энергии граждан, проживающих

в многоквартирных домах. Равно как и данные о фактическом потреблении холодной и горячей воды гражданами, проживающими в МКД, предоставлены со стороны ОАО «КСБ», что и привело к росту показателя.

Показатели 2017 года изменились по отношению к показателям 2016 года в связи с тем что, фактические расходы оказались выше расходов, заложенных в лимиты бюджетных учреждений Зейского района.

Администрация Зейского района имеет официальный сайт в информационно-коммуникационной сети «Интернет», где размещается информация о деятельности администрации как органа местного самоуправления.

### **«Местное самоуправление на примере муниципального образования города Белогорска»**



## **Местное самоуправление на примере муниципального образования города Белогорск**

В соответствии со ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 2) содержит основные термины и понятия, среди которых:

- городской округ - один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные

полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

- муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения;

- вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно;

- органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Рассмотрим муниципальное образование город Белогорск как пример организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Белогорск - один из старейших населенных пунктов Амурской области.

Первое поселение на месте города - село Александровское, основанное в 1860 году переселенцами из Пермской области. В 1883 году рядом с селом Александровским на протоке реки основано село Бочкаревка. В связи со строительством Амурской железной дороги в 1913 году село Бочкаревка становится узловой станцией. В 1926 году село Александровское и станция Бочкаревка преобразованы в город Александровск. В 1931 году город был переименован в Краснопартизанск, в 1935 году - в Куйбышевку-Восточную, а в 1957 году город получил название Белогорск.

Белогорск имеет свою символику: флаг, герб и гимн.

Территория города занимает 118,5 кв.км.

По оперативным данным численность постоянного населения городского округа города Белогорска на 1 января 2017 года составила 66 445 чел.

На 2018 год в соответствии с решением Белогорской городской Думы от 14.12.2017 № «О местном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов утверждено:

- прогнозируемый общий объем доходов в сумме 1 218 825 645,00 руб.;
- общий объем расходов в сумме 1 257 459 063,00 руб.;
- прогнозируемый дефицит на 2018 год в сумме 38 633 418,00 руб.

основные характеристики местного бюджета города Белогорск на 2019 год и на 2020 год:

- прогнозируемый общий объем доходов на 2019 год в сумме 1 252 129 964,00руб., на 2020 год в сумме 1 306 655 964,00 руб.;

- общий объем расходов на 2019 год в сумме 1 262 129 964,00 руб., на 2020 год в сумме 1 306 655 964,00 руб.;
- прогнозируемый дефицит на 2019 год в сумме 10 000 000,00 руб., на 2020 год в сумме 0,00 руб.

Приграничное положение с КНР, близость к рынкам сбыта стран АТР - благоприятная возможность для развития экономики.

Торговля в Белогорске представлена магазинами, павильонами, киосками, принадлежащими предприятиям торговли различных форм собственности и индивидуальным предпринимателям.

На территории города действует 526 торговых точек. В основной своей массе – это продовольственные, специализированные магазины и магазины со смешанным ассортиментом, в которых представлен стандартный набор продуктов питания, бытовой химии, хозяйственных товаров. Преимущественно, это товары первой необходимости.

На территории Белогорска зарегистрировано 89 точек общественного питания, действует 3 рынка.

Оборот розничной торговли за 2017 г. составил 10759,3 млн. руб.

Постановлением Правительства РФ от 21.08.2015 № 875 в границах города создана территория опережающего социально-экономического развития «Белогорск».

Резидентами ТОР являются

ООО «МЭЗ «Амурский»

Стоимость проекта - 1 950 млн. рублей. Штатная численность завода составляет 260 человек промышленно-производственного персонала. Общая численность работников предприятия – 413 человек. ООО «Маслоэкстракционный завод «Амурский» уже получило официальный статус резидента территории опережающего социально-экономического развития, подписано соглашение 16 октября 2015 года. Учредителем предприятия является ООО «Амурагроцентр». Цель проекта заключается в строительстве первой очереди завода по глубокой переработке сои – пищевой и кормовой экстракции с целью получения белого соевого лепестка (импортозамещающего продукта, используемого в пищевой промышленности) и соевого масла, а также шрота кормового, являющегося основным источником белка для производства кормов в животноводческой отрасли и птицеводстве.

ООО «Беллеспром»

Стоимость проекта 10 млн. 300 тыс.рублей. ООО "Беллеспром" - создание лесоперерабатывающего комплекса по переработке круглого и дровяного леса, производству пиломатериалов, древесного угля (евродров). Реализация инвестиционного проекта позволит создать 28 новых рабочих мест. Стоимость проекта 10 млн.рублей. Создание комплекса в

ТОР «Белогорск» мощностью до 12 тысяч кубометров обрезных пиломатериалов и 6 тысяч тонн древесного угля в год пройдет в два этапа. Выход на проектную мощность предполагается к 4 кварталу 2018 года. В перспективе планируется открытие цеха по производству мебели, профилированного бруса и блок-хаусов.

ООО «БелХлеб»

Стоимость проекта 18 млн. рублей, количество новых рабочих мест 15 человек. Соглашение об осуществлении деятельности подписано 15 марта 2016 года. Планируется производство сдобных хлебобулочных изделий: булочки, батоны, пироги и нетрадиционные сорта хлеба. Для нового Комбината приобретено и установлено новое оборудование российского производства.

ООО «Амурэкоресурс» - переработка промышленных отходов на базе технологии вакуумной дистилляции отработанных масел и пиролиза производственных отходов. Реализация инвестиционного проекта позволит создать 16 рабочих мест. Стоимость проекта 48,979 млн. руб. Создание Комплекса по переработке промышленных отходов в Дальневосточном регионе мощностью 3000 т в год по переработке отработанных масел и 600 т в год по утилизации отходов производства. Оказание комплексных услуг предприятиям региона по сбору, транспортировке и утилизации отходов производства и потребления. Выход на проектную мощность - 3 квартал 2018 года.

ООО «Крепость» ООО «Крепость» - предприятие по производству облицовочного кирпича «Лего» Создания предприятия по производству кирпича «Лего», который относится к группе эффективных строительных материалов, улучшающих теплотехнические свойства стен и позволяющих уменьшить их толщину по сравнению с толщиной стен, выполненных из обыкновенного кирпича. В соответствии с предлагаемым проектом, планируется смонтировать и запустить в эксплуатацию комплекс по производству легированного кирпича проектной мощностью 600 000 штук в год, что позволит частично удовлетворить потребности в кирпиче такого качества в рамках региона. Выход на проектную мощность в I кв. 2019г. Основной объем амбулаторно-поликлинической помощи и стационарной помощи оказывают учреждения муниципальной сети здравоохранения, которая включает МЛПУ «Белогорская городская больница», МЛПУ «Стоматологическая поликлиника г. Белогорска», МЛПУ «Станция скорой медицинской помощи». На территории города действуют Узловая больница ст. Белогорск ОАО «РЖД» и Белогорский военный госпиталь, психоневрологический интернат.

Кроме этого, действуют частные лечебно-профилактические учреждения: Лечебно-диагностический медицинский центр «Евгения», ООО «Дента-Сервис», ООО «Здоровье» и др.

В городе сформирована сеть образовательных учреждений, сохраняющая относительную стабильность на протяжении ряда лет. На сегодняшний день в Белогорске функционируют 15 дошкольных образовательных учреждений; 13 общеобразовательных учреждений: 9 средних общеобразовательных, 1 основное, 1 начальная школа, 2 вечерних. Работают 7 учреждений дополнительного образования детей и юношества. На территории города находятся 4 учреждения интернатного типа, 2 учреждения начального профессионального образования и 1 учреждение среднего профессионального образования.

В 41 образовательном учреждении всех форм собственности, имеющих лицензию на право ведения образовательной деятельности, обучаются около 16 тыс. человек. Средняя наполняемость классов – 23 человека.

Сеть муниципальных учреждений культуры представлена учреждениями культуры клубного типа – клубы, дома культуры, социально-культурные объединения. Работают 77 различных клубных формирований, объединяющих около 1622 человека. Ежегодно различные формы культурно-досуговых мероприятий посещают около 266 тыс. человек. С 2001 года работает общественная организация «Клуб активного отдыха». Деятельность организации направлена в первую очередь на ориентацию молодежи на здоровый образ жизни, привлечение молодежи к занятиям спортом и активным видам отдыха. В клубе работают секции по туризму и спортивному ориентированию.

На территории города находится 15 недвижимых памятников истории и культуры, из них 3 муниципальных.

Фонд городского краеведческого музея насчитывает 19965 единиц хранения, в том числе основной фонд – 14180 единиц хранения. Ежегодное посещение музея с учетом выездных выставок составляет 67800 человек.

В муниципальную централизованную библиотечную систему входит 5 библиотек. Совокупный фонд общедоступных библиотек города составляет 138,61 тыс. экземпляров печатных изданий, ежегодная посещаемость – 77866 человек, книговыдача составляет – 248 тыс. экземпляров книг, число читателей – 13308 человек.

Развитие физической культуры и спорта является одним из важнейших средств всесторонней социальной адаптации граждан, укрепления их здоровья, профилактики в молодежной среде правонарушений, преступности.

В городе действует 3 детско-юношеские спортивные школы, 2 стадиона, 28 спортивных залов.

Основными документами, по которым город Белогорск растет и развивается, являются:  
- стратегия развития города до 2025 г., утвержденная постановлением главы города Белогорска от 22.02.2015 г.

- Генеральный план Муниципального образования «Городской округ Белогорск» разработан в 2006-2008г.г. «Российским научно-исследовательским институтом Урбанистики» по заказу Администрации Муниципального образования «Городской округ Белогорск» на основании договора № 6944 от 30 января 2006 г.

- 18 муниципальных программ, принятых в соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, постановлением администрации города Белогорска от 15.08.2015 № 3264;

- 78 административных регламентов по предоставлению государственных и муниципальных услуг;

- иные муниципальные правовые акты.

Вопросы местного значения города Белогорска как городского округа определены Уставом муниципального образования города Белогорска, утвержденным решением городского совета народных депутатов Белогорска от 26.05.2012 № 42/98 «О принятии Устава муниципального образования города Белогорска».

Структуру органов местного самоуправления города Белогорск составляют:

- Совет народных депутатов Белогорского городского самоуправления (далее – Белогорский городской Совет народных депутатов или городской Совет);

- Глава муниципального образования города Белогорск (далее - Глава города);

- Администрация муниципального образования города Белогорск (далее - Администрация города Белогорск);

- контрольно-счетный орган муниципального образования города Белогорск (далее - контрольно-счетная палата).

Глава города Белогорска является высшим должностным лицом муниципального образования города Белогорска, наделяется настоящим Уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и возглавляет администрацию города Белогорска. Глава города Белогорска избирается большинством голосов от установленной численности депутатов городского Совета тайным голосованием сроком на 5 лет. 18.09.2016 г. Главой города Белогорска избран Мелюков Станислав Юрьевич.

Городской совет народных депутатов наделен полномочиями от лица всего населения городского округа принимать решения по вопросам местного значения. Городской Совет состоит из 30 депутатов. Депутаты городского Совета избираются на основе мажоритарно-пропорциональной избирательной системы. Срок полномочий городского Совета - 5 лет.

Структуру городского Совета составляют:

Председатель;

Заместитель председателя городской Думы;

6 постоянных комиссий.

Контрольно-счетная палата города Белогорска (далее - контрольно-счетная палата) является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля, формируется городским Советом и подотчетна ему. Контрольно-счетная палата образуется в целях контроля за исполнением городского бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта городского бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Структура администрации города Белогорска утверждается городским Советом по представлению главы города. Глава города Белогорска представляет структуру администрации города Белогорска на утверждение городским Советом в двухмесячный срок после вступления в должность.

В структуру администрации города Белогорска входят глава города Белогорска, 6 заместителей главы города Белогорска, 218 муниципальных служащих, 6 управлений, 2 комитета, 14 отделов, пресс-центр. Полномочия администрации города Белогорска утверждены статьей 33 Устава муниципального образования города Белогорска.

Администрация города Белогорска является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, наделенным настоящим Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения. Администрацией города Белогорска руководит глава города на принципах единоначалия.

Администрация города Белогорска имеет официальный сайт в информационно-коммуникационной сети «Интернет», где размещается информация о деятельности администрации как органа местного самоуправления.



## **Местное самоуправление на примере муниципального образования города Шимановска**

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления устанавливает Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления). Со дня принятия данного Закона он претерпел 108 редакций.

Согласно п. 2 ст. 1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 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.

Можно сказать, что местное самоуправление — это деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения. В ч. 1 ст. 130 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Право на осуществление местного самоуправления представляет собой совокупность индивидуальных и коллективных прав, каждое из которых может выступать в качестве самостоятельного. Примерами таких индивидуальных и коллективных прав являются:

- организационная обособленность местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ);
- право граждан осуществлять местное самоуправление путем прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления (ст. ст. 3, 32, 130 Конституции РФ);
- право граждан участвовать в референдуме, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ст. 32 Конституции РФ);
- право граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ);
- право граждан на участие в решении вопроса об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (ст. 131 Конституции РФ);
- право граждан самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ);
- право органов местного самоуправления на утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов (ст. 132 Конституции РФ);
- право органов местного самоуправления на осуществление охраны общественного порядка, решение иных вопросов местного значения (ст. 132 Конституции РФ);
- право местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133 Конституции РФ);
- право органов местного самоуправления на наделение отдельными государственными полномочиями с передачей материальных и финансовых средств (ст. 132 Конституции РФ).

Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 2) содержит основные термины и понятия, среди которых:

- городской округ - один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения;
- вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно;
- органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Рассмотрим муниципальное образование город Шимановск как пример организации местного самоуправления в Российской Федерации.

В 1910 был основан посёлок при железной дороге Пёра, в 1914 его переименовали в Гондатти в честь генерал-губернатора Приамурского генерал-губернаторства (в состав которого входила Амурская область), этнографа Николая Львовича Гондатти (1860—1946). В 1920 станция была переименована в Шимановск, а посёлок во Владимиро-Шимановский в честь революционера, инженера-железнодорожника Владимира Шимановского (1882—1918), расстрелянного во время Гражданской войны в Благовещенске. В 1950 посёлку был присвоен статус города и современное имя Шимановск. С 1975 Шимановск является городом областного подчинения.

Площадь муниципального образования составляет 50 кв. км. Город расположен в средней части Амурско-Зейской равнины, по обоим берегам верхнего течения реки Большая Пёра (приток Зеи), в 251 км от Благовещенска.

Станция Шимановская на Транссибирской магистрали, относится к Забайкальской железной дороге.

В 4 км восточнее города проходит федеральная трасс Чита — Хабаровск.

В 35 км юго-восточнее Шимановска находится город Циолковский, центр нового российского космодрома «Восточный».

Шимановск имеет свою символику: флаг и герб которые были утверждены 19.10.2017 году.

Географические координаты Шимановска: 52°00'20'' северной широты и 127°40'39'' восточной долготы, 267 метров высоты над уровнем моря.

Расстояние до Благовещенска по автотрассе 248 км. Средние температуры в городе Шимановске: в январе – 25,3°C, в июле + 20,0°C.

По оперативным данным численность постоянного населения городского округа города Шимановска на 1 января 2018 года составляет 18643 человек.

Общая протяженность автомобильных дорог (по итогам технической инвентаризации) составила: 131,4 км.

Бюджет города Шимановска на 2017 год составил по доходам в сумме 337 986 726,57 руб., по расходам в сумме 555 138 861,84 руб., дефицит бюджета в сумме 217 152 135,27 руб.

2018 год составил доходов в сумме 419 181 269,33 рублей, по расходам в сумме 425 181 269,33 рублей, дефицит бюджета в сумме 6 000 000,00 рублей.

2019 год составил доходов в сумме 426 216 947,08 рублей, по расходам в сумме 426 216 947,08 рублей, дефицит бюджета в сумме 0 рублей.

2020 год составил доходов в сумме 433 290 613,87 рублей, по расходам в сумме 433 290 613,87 рублей, дефицит бюджета в сумме 0 рублей.

Решение «О бюджете муниципального образования город Шимановск на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» размещен на сайте <http://www.shimanovskadm.ru>

Экономика города представлена торговлей (оптовой и розничной), промышленным производством, строительством, транспортом и связью. В структуре экономики города Шимановска операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг занимает 31%, оптовая, розничная торговля 14%, промышленность 11%.

В 2017 году в городе Шимановске количество квадратных метров торговых площадей заняло 30950.

Ввод жилой площади составил: в 2013 году – 5217 кв. м; в 2014 году – 6916 кв. м; в 2015 году – 4113 кв. м; в 2016 году – 1787 кв. м; в 2017 году – 4172 кв. м.

В городе также есть медучреждения:

- ГБУЗ АО Шимановская больница;
- Центральная Районная Больница;
- Узловая Поликлиника;
- ООО ДАНТИСТ.

По состоянию на 01.01.2018 в муниципальной системе образования функционируют 9 образовательных учреждений: 4 общеобразовательное учреждение, 4 дошкольное образовательное учреждение, 1 учреждений дополнительного образования. Помимо этого, свою деятельность осуществляет Муниципальное автономное учреждение города Шимановска «Дом культуры и спорта».

В Шимановске действует 7 культурно-досуговых учреждений:

- Краеведческий музей;
- Городской парк культуры и отдыха;
- 4 Библиотеки;
- Кинотеатр «Спутник».

Комитет по спорту, культуре и молодежной политике администрации г. Шимановск ведет работу по учету, сохранению и популяризации городских памятников и памятных мест. По состоянию на 1-е января 2018 года на территории города зарегистрировано 27 объектов культурного наследия. 7 памятников Шимановска имеют статус памятников регионального значения:

- Квартира, в которой жил революционер В.И. Шимановский;
- Памятник партизанам, погибшим за советскую власть в Приамурье в 1918-1920 гг.;
- Памятник воинам-шимановцам, погибшим в годы Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.;
- Памятник пограничникам А. Довбию и А. Спекову;
- Братская могила летчиков, погибших в авиационной катастрофе в 1950 году;
- Дом Ф.Н. Сюткина – революционера-большевика;
- Могила Ф.Н. Сюткина.

В 2018 году был благоустроен стадион «Локомотив».

В 2012 году была построена освещена церковь Спаса Нерукотворного образа.

Документы, по которым Шимановск растет и развивается:

- Концепция социально-экономического развития города Шимановска на период 2008-2020 года;
- Генеральный план городского округа города Шимановска;
- Муниципальные целевые программы.

Вопросы местного значения города Шимановска как городского округа определены Уставом муниципального образования города Шимановска принят решением Шимановского городского Совета народных депутатов № 5/1 от 01.06.2006 г.

Устав муниципального образования город Шимановск является составной частью правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации, разработан в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом (основным Законом) Амурской области, другими федеральными законами и законами Амурской области и определяет:

наименование муниципального образования, его территориальное устройство и официальные символы;

вопросы местного значения, находящиеся в ведении муниципального образования город Шимановск;

формы, порядок и гарантии непосредственного осуществления населением, проживающим на территории муниципального образования город Шимановск, местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления;

структуру, наименование, порядок формирования, полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, выборного должностного лица местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения их полномочий;

виды, порядок принятия (издания), официального опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов, порядок внесения изменений и дополнений в настоящий Устав;

правовое регулирование муниципальной службы;

экономическую основу местного самоуправления;

порядок формирования, утверждения и исполнения городского бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов;

иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 19 Устава муниципального образования города Шимановска структуру органов местного самоуправления города Шимановска составляют:

- Шимановский Совет депутатов;
- мэр города Шимановска;
- администрация города Шимановск;

- контрольно-счетный орган города Шимановска

Органы местного самоуправления обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Мэр города Шимановска является высшим должностным лицом муниципального образования, наделяется настоящим Уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и возглавляет администрацию города Шимановска.

Мэр города Шимановска избирается из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, большинством голосов от установленной численности депутатов городского Совета тайным голосованием, сроком на 5 лет.

Мэр города как глава муниципального образования имеет следующие полномочия:

- 1) представляет городской округ в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени городского округа;
- 2) подписывает и обнародует в порядке, установленном настоящим Уставом, нормативные правовые акты, принятые Советом депутатов;
- 3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- 4) вправе требовать созыва внеочередного заседания Совета депутатов;
- 5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Амурской области.

Мэр города как глава администрации города Шимановска:

- 1) представляет администрацию города Шимановска в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями;
- 2) в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами Амурской области, Уставом города, нормативными правовыми актами Совета депутатов, издает постановления администрации города Шимановска по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением переданных отдельных государственных полномочий;
- 3) издает распоряжения администрации города по вопросам организации работы местной администрации;
- 4) организует и обеспечивает исполнение полномочий администрации города Шимановска по решению вопросов местного значения и по вопросам, связанным с осуществлением переданных отдельных государственных полномочий;

- 5) обладает правом внесения в Совет депутатов проектов муниципальных правовых актов;
- 6) организует исполнение муниципальных правовых актов в пределах своих полномочий;
- 7) представляет на рассмотрение и утверждение городским Советом народных депутатов проект городского бюджета и отчет о его исполнении;
- 8) распоряжается средствами городского бюджета;
- 9) разрабатывает и вносит на утверждение Советом депутатов структуру администрации города Шимановска, определяет штат администрации города и руководит ее деятельностью в соответствии с настоящим Уставом, формирует совещательные органы;
- 10) назначает и освобождает от должности заместителей главы администрации, руководителей органов администрации города Шимановска.
- 11) осуществляет личный прием граждан не реже одного раза в месяц, рассматривает предложения, заявления и жалобы граждан;
- 12) имеет иные полномочия в соответствии с федеральным законодательством, законодательством Амурской области, настоящим Уставом, решениями Совета депутатов.

3. В случаях временного отсутствия или досрочного прекращения полномочий мэра города, его полномочия исполняет его первый заместитель, а в случае отсутствия первого заместителя - иные уполномоченные мэром города должностные лица администрации города Шимановска.

Согласно ст. 20 Устава:

1. Совет депутатов наделен полномочиями от лица всего населения городского округа, принимать решения по вопросам местного значения.
2. Совет депутатов обладает правами юридического лица в соответствии с федеральным законом, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.
3. Совет депутатов состоит из 15 депутатов, избираемых по трехмандатным округам, и возглавляется председателем Совета депутатов.
4. Совет депутатов приступает к исполнению своих полномочий после избрания не менее двух третей депутатов от установленной настоящим Уставом численности депутатов Совета депутатов.
5. Срок полномочий Совета депутатов 5 лет. День окончания срока, на который избирался Совет депутатов, определяется в соответствии с федеральным законом.
6. Утратил силу – решение городского Совета от 22 января 2015 года № 6/1
7. Совет депутатов по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами Амурской области, настоящим Уставом, принимает решения, устанавливающие

правила, обязательные для исполнения на всей территории муниципального образования город Шимановск.

Совет депутатов наделен полномочиями:

- 1) принятие Устава муниципального образования город Шимановск и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение городского 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) утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, 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 мэра города в отставку.
- 11) утверждение правил благоустройства территории городского округа.

Статья 37. Контрольно-счетный орган муниципального образования город Шимановск

1. Контрольно-счетный орган муниципального образования город Шимановск образуется Советом депутатов.

2. Порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Федеральным законом от 7 февраля 2011 года N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований", Федеральным законом 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. В случаях и порядке, установленных федеральными зако-

нами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации.

3. Средства на содержание контрольно-счетного органа предусматриваются в местном бюджете в составе расходов на содержание Совета депутатов.

4. Организационно-техническое обеспечение деятельности контрольно-счетного органа осуществляется аппаратом Совета депутатов.

#### **Администрация города Шимановска**

1. Администрация города Шимановска настоящим Уставом наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Амурской области.

2. Администрацией города Шимановска руководит мэр города на принципах единоначалия.

3. Администрация города Шимановска обладает правами юридического лица в соответствии с федеральным законом, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

4. Администрация города Шимановска осуществляет свою деятельность в соответствии с законами и иными нормативными актами Российской Федерации и Амурской области, муниципальными правовыми актами, настоящим Уставом и утверждаемым мэром Регламентом администрации города Шимановска.

Структура администрации города Шимановска утверждается Советом депутатов по представлению мэра города. Вновь избранный мэр города представляет структуру администрации города на утверждение Советом депутатов в двухмесячный срок после вступления в должность мэра.

Отраслевые (функциональные) органы администрации города Шимановска могут наделяться правами юридического лица. Основаниями для государственной регистрации органов администрации города, создаваемых в качестве юридических лиц, являются решение Совета депутатов об учреждении соответствующего органа и утвержденное Советом депутатов положение о нем.

Органы администрации города Шимановска, не обладающие правами юридического лица, осуществляют свою деятельность на основании положений, утверждаемых мэром города.

В качестве совещательных органов при администрации города Шимановска могут создаваться комиссии, коллегии и общественные советы.

Администрация города Шимановска имеет официальный сайт в информационно-коммуникационной сети «Интернет», где размещается информация о деятельности администрации как органа местного самоуправления.

### **Муниципальное образование город Райчихинск**

Город Райчихинск расположен на юге Амурской области. Территория составляет 225,52 кв.км. Граничит с Бурейским и Завитинским районами, п.г.т Прогресс.

**Инфраструктура.** Город Райчихинск связан с другими городами и районами Амурской области автомобильной дорогой Благовещенск - Гомелевка. Расстояние до Благовещенска 160 км., до Бурей – 35 км., до Завитинска – 36 км.

Муниципальное образование города Райчихинск имеет статус города с 23 мая 1944 года, является муниципальным образованием на территории Амурской области Российской Федерации.

Город Райчихинск является городским поселением, наделенным статусом городского округа Законом Амурской области от 11.03.2005 года № 446-ОЗ «О наделении муниципального образования города Райчихинска статусом городского округа и об установлении его границ» (действие с 01.01.2006).

В состав города входят населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями: п. Широкий, п.Зельвино, с.Угольное. п.Широкий и п.Зельвино присвоен статус сельского населенного пункта.

Численность постоянного населения города на 01.01.2014 года составляла – 20865 человек, на 01.01.2015 года – 20590 человек.

**История города** неразрывно связана с открытием и развитием крупнейшего на Дальнем Востоке угольного месторождения.

Возник он в 1932 году как рабочий поселок Райчиха в связи с разработкой месторождений бурого угля.

Первые сведения о наличии угля на Кивдо-Райчихинском месторождении получены в 1893 году. Однако интерес к добыче угля возник только со строительством Амурской железной дороги.

Управление, строившее дорогу, возбудило перед царским правительством ходатайство о разрешении оборудовать в Кивде для нужд дороги копи.

Так, в 1913 году вблизи ключа Муравка была заложена первая штольня, первый на Амуре угольный рудник Кивдинский. Преобладал ручной труд. Из штолен на тачках и носилках увозили и грузили уголь.

Основу промышленного потенциала составляли угольные разрезы: «Северо-Восточный», «Широкий», «Юго-Западный», «Новорайчихинский».

В целях развития угольной промышленности месторождений и роста населения, занятого в угольной промышленности за счет преобразования Райчихинского рабочего поселка и разукрепления Бурейского района был образован город Райчихинск областного подчинения

Город назван по речке Райчиха. От нее, от реки, пошли все названия сел, да и стоят они все на ее берегу – Старая Райчиха, Правая Райчиха.

В мае 1944 года Указом Президиума Верховного Совета РСФСР Райчихинск получает статус города и становится крупным центром угледобычи и энергетики на Дальнем Востоке.

### **Природные ресурсы города Райчихинска**

*Райчихинское бурогольное месторождение.* Месторождение расположено в южной части Амурской области около г. Райчихинска. Его площадь 50 км<sup>2</sup>. Месторождение эксплуатируется открытым способом с 1932 г. В настоящее время оно является главным поставщиком бурого угля для Амурской области.

*Месторождение глин* - участок 19-й км. Месторождение расположено в 2 км восточнее г. Райчихинск, вблизи проходит ж/д ветка Бурей-Райчихинск.

*Токийское месторождение глин.* Месторождение расположено в 3,5 км юго-западнее ж/д ст. Райчиха, в 1 км северо-западнее пос. Зельвино; оно состоит из двух участков - Северного и Южного.

*Райчихинское 2-ое месторождение огнеупорных глин.* Месторождение расположено в 3 км северо-западнее г. Райчихинск на водоразделе небольшого отрога между падами Озерная и Каменная.

*Райчихинское 1-ое месторождение огнеупорных глин.* Месторождение находится на южном склоне Аллочкина Отрога, близ ж/д ст. Холодный Ключ.

*Райчихинское месторождение аглопоритовых глин.* Месторождение расположено в 4 км юго-западнее г. Райчихинск. Месторождение приурочено к верхнемеловым-палеоценовым отложениям кивдинской свиты и представлено 2 горизонтами глин, разобщенных угольным пластом.

### **Структура органов местного самоуправления**

- представительный орган – Райчихинский городской Совет народных депутатов;
- глава городского округа города Райчихинска;
- исполнительно-распорядительный орган - администрация городского округа города Райчихинска;
- контрольно-счетный орган городского округа – ревизионная комиссия.

### **Демографические показатели**

Демографическая ситуация в городском округе городе Райчихинске остается сложной и определяется основными факторами: естественной убылью и миграционным движением.

По данным Амурстата численность постоянного населения города на 01.01.2014 года составила – 20865 человек, на 01.01.2015 года – 20590 человек.

Общий отток населения в 2014 году снизился по сравнению с 2013 годом на 39,7% и составил 275 человек, в том числе: естественная убыль – 123 человека, миграционная убыль – 152 человека (в 2013 году – 111 и 345 человек соответственно).

### **Труд и занятость**

Численность занятых в экономике составила:

в 2013 году – 8529 человек,

в 2014 году – 8262 человека.

По данным ГУ Амурской области «Центр занятости населения города Райчихинска» численность безработных составляла: - на 01.01.2014 – 347 чел., или 2,9% - на 01.01.2015 – 417 чел, или 3,5%.

Среднемесячная заработная плата работников организаций, не относящихся к субъектам малого предпринимательства в 2014 году составила 26851,0 рубль, что ниже среднеобластного показателя на 16,7% (32250,6 рублей).

### **Социальная сфера**

#### **Образование**

Муниципальная система образования г.Райчихинска представлена 5 общеобразовательными учреждениями, 6 дошкольными образовательными учреждениями, 3 учреждениями дополнительного образования детей.

В 2014 году сеть образовательных учреждений города претерпела изменения - проведена реорганизация МДОАУ ДС № 25, 31 путем присоединения к МОАУ Гимназии № 8, реорганизация МДОАУ ДС № 14 путем присоединения к МОАУ ООШ № 3.14 В течение 2014 года путевки в дошкольные образовательные учреждения города получили 299 детей в возрасте от 1 года до 7 лет.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», обеспечена 100% доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 3-х до 7-ми лет. Доля детей в возрасте от 1,5 до 7 лет, получающих дошкольную образовательную услугу в муниципальных образовательных учреждениях, составила 84%. Общая численность воспитанников на конец 2014 года составила 1222 человека.

Во всех дошкольных учреждениях созданы консультативные пункты. На базе детского сада № 31 продолжила работать группа семейного типа. Для детей с ограниченными воз-

возможностями здоровья в МДОАУ ДС № 19 функционируют 2 логопедические группы и 1 группа с общим недоразвитием речи. В МДОАУ ДС № 29 открыт логопедический пункт. В 2014 году в 5-ти общеобразовательных учреждениях города обучалось 2466 человек. Численность контингента обучающихся ниже показателя 2013 года (2484 чел.), за счет сокращения обучающихся МОАУ ООШ № 3 (выбытие воспитанников детского дома). Средняя наполняемость классов по городу составляет 23,9 человека. Ниже городского показатель в МОАУ СОШ № 22 (21,2). В школах №№ 1, 15, гимназии № 8 показатель достиг норматива (25,1; 24,5; 25,3 соответственно). В МОАУ ООШ № 3 средняя наполняемость классов – 18,3.15

В общеобразовательных учреждениях города обучалось 52 ребенка-инвалида, в том числе 2 из числа колясочников. На дому - 7 человек. Начальное общее образование в 2014 году получали 1094 обучающихся

### **Культура**

На территории города действуют 4 учреждения культуры автономного типа, имеющие статус юридического лица: «Центральная библиотечная система», клуб «Зельвино», «Краеведческий музей», «Школа искусств». Интенсивность чтения жителями города отражает коэффициент читаемости, он составляет 23,9 (по России -22,0). В клубе осуществляют работу два народных хора: народный хор ветеранов труда «Память» и народный хор «Русская песня». На территории города Райчихинска в реестре государственной охраны находится один памятник истории - памятник В.И. Ленину. На территории города также находятся Мемориальный комплекс воинам-райчихинцам, погибшим в годы Великой Отечественной войны и Памятное место «Жертвам политических репрессий».

### **Спорт**

На территории города находятся 35 спортивных сооружений: 2 стадиона на 1500 мест; спортивно-концертный комплекс на 1564 посадочных мест; крытый ледовый каток; плавательный бассейн с двумя ваннами; 11 спортивных залов.

В городе осуществляет деятельность 31 коллектив (в 2013 – 28) физической культуры. Созданы и работают общественные советы по футболу, хоккею, волейболу, шахматам, лыжным гонкам, плаванию. Количество систематически занимающихся физической культурой и спортом за 2014 год составило 3060 человек, что составляет 14.7 % жителей города (в 2013 году 2447чел, 11.7%).

Спортсмены города принимают участие в региональных соревнованиях по различным видам спорта.

В 2014 году воспитанниками спортивной школы были завоёваны 63 медали высшей пробы, из них на Всероссийских соревнованиях- 4, региональных -11, областных-48, 66 серебряных медалей и 56 бронзовых медалей.

Подготовлены члены сборной команды Амурской области по спортивной гимнастике, плаванию, кикбоксингу, шахматам.

В 2014 году в городе Райчихинске были подготовлены 378 спортсменов массовых разрядов, в том числе 3 кандидат в мастера спорта. На территории города Райчихинска развиваются 25 видов спорта.

### **Здравоохранение**

В рамках территориальной программы государственных гарантий оказания населению Амурской области медицинской помощи на базе ГБУЗ «Райчихинская городская больница» оказываются следующие виды медицинской помощи:

- 1.Первичная медико-санитарная помощь.
- 2.Специализированная медицинская помощь.
- 3.Скорая медицинская помощь.

Первичная медико-санитарная помощь оказывается в амбулаторных условиях, в условиях дневного стационара и стационара круглосуточного пребывания.

Специализированная медицинская помощь оказывается в стационарных условиях и в условиях дневного стационара.

Скорая медицинская помощь оказывается в экстренной или неотложной форме вне медицинской организации, а также в амбулаторных и стационарных условиях.

Амбулаторно-поликлиническая служба представлена:

- городской поликлиникой;
- детской поликлиникой;
- женской консультацией;
- стоматологической поликлиникой;

Общая мощность амбулаторно-поликлинических подразделений рассчитана на 850 посещений в смену.

### **Жилищно-коммунальное хозяйство**

#### **Водоснабжение**

Водоснабжение города Райчихинска осуществляется 26 насосными станциями 2-го подъема, на которых размещены 52 артезианских скважины. Из них 33 рабочих с производительностью 7 тыс. м<sup>3</sup> /сут. Водопроводные сети имеют протяженность около 88 км. и производства • 30% расходуется на собственные нужды котельных • 10% потери.

Водопроводные сети имеют протяженность около 88 км. 18 1) Водоотведение Протяженность канализационных сетей составляет 78,1 км, для перекачки сточных вод имеется 4 канализационных насосных станции (КНС), очистка сточных вод осуществляется на городских очистных сооружениях канализации производительностью 10 000 м<sup>3</sup> /сутки.

### **Теплоснабжение**

На территории города Райчихинска и его поселков расположено 17 котельных, которые обеспечивают теплом и горячим водоснабжением 22 тыс. жителей, в т.ч 13 – муниципальных, 2 – ООО «Амурский уголь», 1 – министерства обороны, 1 – служба в г. Райчихинске ФСБ. Основным видом топлива котельных является бурый уголь Райчихинского бурого угольного месторождения. Протяженность тепловых сетей составляет 70,3 км. Теплом от данных котельных снабжаются объекты социальной и производственной сферы, индивидуальный и многоквартирный жилищный фонд. Системой централизованного теплоснабжения в городе Райчихинске реализуется потребителям в год до 264 тыс. Гкал тепловой энергии. Общая отапливаемая площадь составляет 730,33 тыс. кв. м, в том числе площадь жилищного фонда – 534,2 тыс. кв. м.

### **Жилищный фонд**

Общая площадь жилищного фонда города Райчихинска составляет 596,2 тыс. кв.м, из которых площадь муниципальных жилых домов - 514,6 тыс. кв.м. Количество ветхих и аварийных домов составляет 49 ед общей площадью 14329,9 м.кв.

Услуги теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения оказываются ресурсоснабжающей организацией ООО «ЖКХ-Ресурс-Райчихинский», содержанием и обслуживанием жилищного фонда города занимаются управляющие компании ООО «Райчихинская управляющая компания», ООО «УК Бурягэсстрой – ЖКХ

### **Заключение**

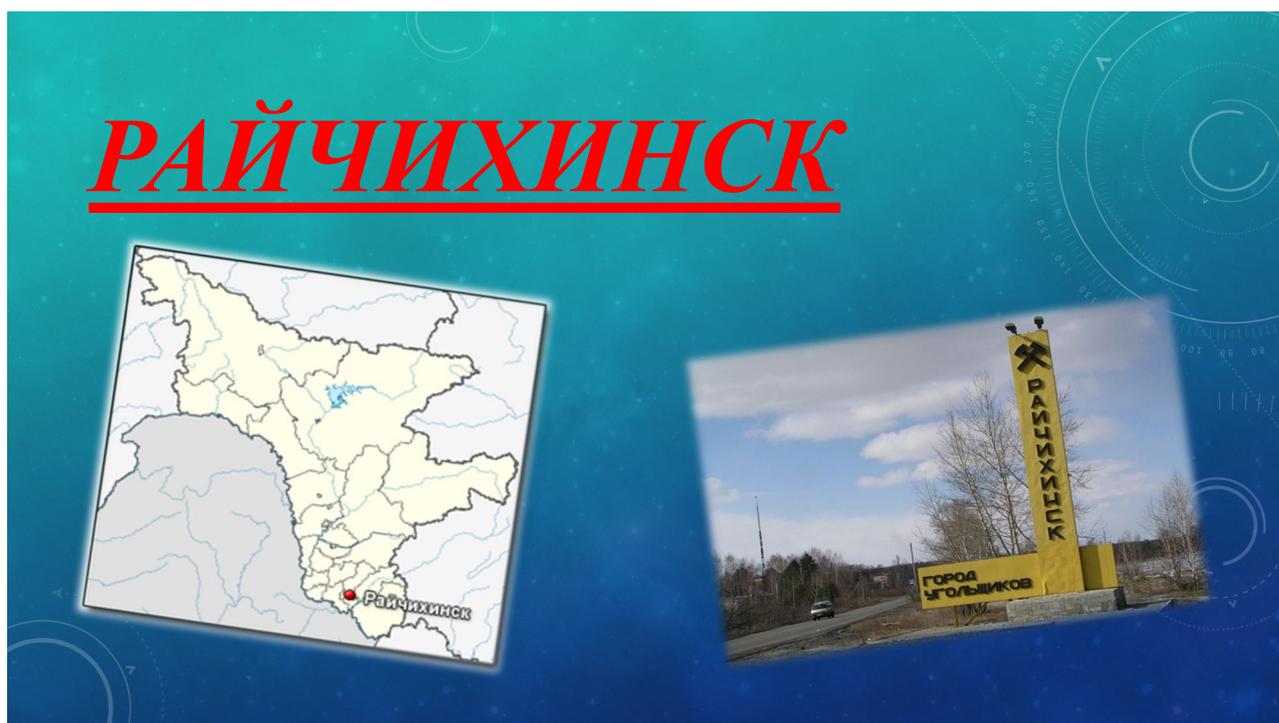
Райчихинск стоит на одном из первых мест в списке российских моногородов, которые наиболее подвержены риску ухудшения социально-экономического положения. Необходимо сказать, что в Райчихинске, заканчиваются запасы бурого угля, добыча которого на протяжении 70 лет обеспечивала местный бюджет и занятость жителей.

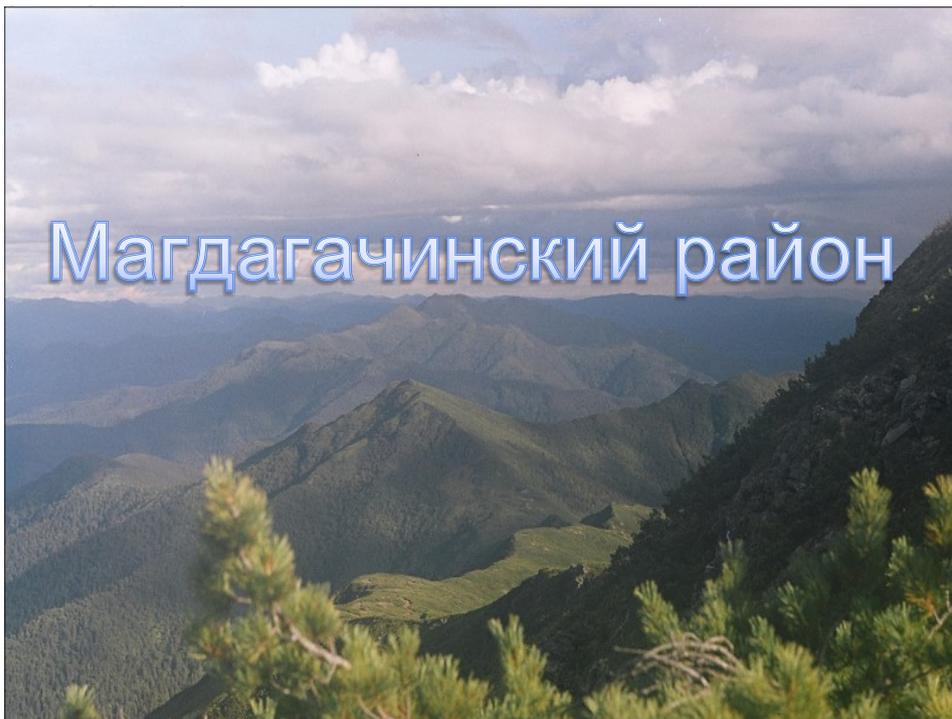
В 1960-х годах выяснилось, что город Райчихинск стоит на пласте угля, который можно добывать открытым способом. Рекорд по его добыче зафиксирован в 1977 году — 14 млн тонн. С тех пор показатели сокращались. В настоящий момент известно, что запасы угля подходят к концу, до истощения месторождения осталось буквально несколько лет.

В те же годы здесь произошел существенный прирост населения, с тех пор ежегодный отток превышает 20%.

В Райчихинске практически нет других производств, кроме структурных подразделений компании «Амурский уголь». На крупнейшем предприятии города работает 1815 человек. Если из производственной сферы уйдёт градообразующее предприятие, кризисные явления в Райчихинске резко возрастут и город перейдет в глубокое депрессивное состояние. По пессимистическому прогнозу правительства Амурской области, завершение эксплуатации Райчихинского угольного месторождения приведёт к закрытию производств и высвобождению более 7 тыс. человек. Это повлечёт увеличение безработицы, снижение налоговых поступлений бюджет города и уменьшение финансирования социальных программ.

Есть и оптимистичный вариант сценария, предусматривающий, в первую очередь, продление срока отработки угольного месторождения. Как следствие, сохранятся объёмы работ «Амурского угля» в течение 10-15 лет. Оживить экономику города помогут и меры господдержки. В Райчихинске планируется реконструировать хлебозавод, увеличить мощности швейной фабрики, перепрофилировать местное строительно-монтажное управление на выпуск обработанной древесины и мебели.





## Магдагачинский район

## Ивановский район



КАЛИНСКАЯ В.В.  
ГР. 221-ОБ 1

### **3. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ (УКАЗАНИЯ) К ПРАКТИЧЕСКИМ ЗАНЯТИЯМ**

Одной из важнейших форм учебной работы выступают практические занятия. Они призваны закрепить, углубить знания студентов, полученные на лекциях, консультациях и в результате самостоятельной работы над литературой, нормативно-правовыми актами, развить у них аналитическое, научное мышление.

При подготовке к практическому занятию по определенной теме студенту следует просмотреть материалы лекции, а затем начать изучение учебной литературы и нормативных правовых актов. Необходимый материал по теме практического занятия следует конспектировать.

Рекомендации по подготовке к практическому занятию (конспектированию текста):

- 1) читая изучаемый материал в первый раз, подразделяйте его на основные смысловые части, выделяйте главные мысли, выводы;
- 2) если составляется план-конспект, сформулируйте его пункты, подпункты, определите, что именно следует включить в план-конспект для раскрытия каждого из них;
- 3) наиболее существенные положения изучаемого материала (тезисы) последовательно и кратко излагайте своими словами или приводите в виде цитат;
- 4) в конспект включаются не только основные положения, но и доводы, их обосновывающие, конкретные факты и примеры, но без их подробного описания;
- 5) составляя конспект, можно отдельные слова и целые предложения писать сокращенно, выписывать только ключевые слова, вместо цитирования делать лишь ссылки на страницы цитируемой работы, применять условные обозначения;
- 6) располагайте абзацы «ступеньками», применяйте цветные карандаши, маркеры, фломастеры для выделения значимых мест.

Практические занятия проводятся в форме устного опроса студентов по вопросам темы, а также в виде решения практических задач или моделирования практических ситуаций.

Во время практического занятия для выяснения уровня усвоения учебного материала могут проводиться экспресс-опросы с помощью тестов, контрольных вопросов.

#### 4. ПЛАН ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ В СООТВЕТСТВИИ С ПРОГРАММОЙ.

№ п/п	Наименование темы (раздела)	Содержание темы (раздела)
1	Тема 1. Понятие и признаки местного самоуправления в Амурской области.	<p>1. Понятие системы местного самоуправления в Амурской области, основы местного самоуправления Амурской области.</p> <p>2. Закон Амурской области «Об общих принципах организации местного самоуправления в Амурской области».</p> <p>3. Структура, особенности построения.</p> <p>4. Краткая характеристика разделов.</p> <p>5. Полномочия органов государственной власти в вопросах местного самоуправления.</p> <p>6. Предметы ведения местного самоуправления, как они реализуются.</p> <p>7. В чем Вы видите основные отличия областного Закона о местном самоуправлении от федерального? Чем вызваны эти различия?</p> <p>8. Почему в областной закон были внесены многочисленные изменения и дополнения, чем они вызваны?</p>
2	Тема 2. Становление системы местного самоуправления на современном этапе в Амурской области	<p>1. История развития местного самоуправления в Амурской области.</p> <p>2. Реформирования системы местных органов власти в 90-е гг, его основные этапы.</p> <p>3. Система местного самоуправления в Амурской области. Особенности истории становления местного самоуправления в Амурской области.</p>
3	Тема 3. Правовая основа местного самоуправления в Амурской области	<p>1. Понятие правовых основ местного самоуправления.</p> <p>2. Вопросы, подлежащие регулированию конституциями (уставами) и законами субъектов РФ.</p> <p>3. Нормы, содержащиеся в правовых актах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.</p> <p>Виды правовых актов органов местного самоуправления, порядок их принятия и вступления в законную силу, особенности действия.</p> <p>4. Устав муниципального образования.</p> <p>4.1. Структура Устава. Порядок принятия и изменения.</p> <p>4.2. Порядок регистрации Устава.</p> <p>4.3. Характеристика основных положений Устава.</p> <p>5. Территория муниципального образования, ее составляющие. Роль населения муниципального образования в решении вопросов его территориального устройства.</p>
4	Тема 4. Территориальные основы местного самоуправления в Амурской области.	<p>1. Факторы, влияющие на формирование территориальных основ местного самоуправления на региональном уровне;</p> <p>2. создание, реорганизация и управление муниципальных образований, установление их границ;</p> <p>3. модели формирования муниципальных образований; влияние особенностей территории на формирование муниципальных образований;</p>

№ п/п	Наименование темы (раздела)	Содержание темы (раздела)
		4. место работы в системе местного самоуправления. 5. Особенности организации местного самоуправления в городских и сельских поселениях
5	Тема 5. Формирование системы органов местного самоуправления в Амурской области. Органы местного самоуправления в г. Благовещенске.	1. Проблемы формирования органов местного самоуправления. 2. Представительные органы местного самоуправления: формирование и организация работы. 3. Правовой статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления; подготовка и проведение заседаний; комитеты и комиссии, депутатские фракции и группы. 3. Реализация представительным органам местного самоуправления контрольных функций. Прекращение полномочий представительного органа местного самоуправления. 4. Глава муниципального образования. Место главы муниципального образования в системе муниципальных органов, его полномочия, взаимоотношение с представительным органом. 5. Основания и порядок прекращения полномочий главы муниципального образования. Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления. 6. Место исполнительно-распорядительного органа в системе муниципальных органов, порядок его формирования и структура. Полномочия исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, его подотчетность.
6	Тема 6. Формы непосредственного участия населения Амурской области в местном самоуправлении.	1. Общая характеристика форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении; 2. муниципальные выборы, местный референдум, собрания (сходы) граждан, порядок их организации и проведения; 3. органы территориального общественного самоуправления населения. 4. Народная правотворческая инициатива и обращение граждан в органы местного самоуправления.
7	Тема 7. Финансово-экономические основы местного самоуправления в Амурской области.	1. Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления. 2. Местные налоги и сборы. Отчисления от федеральных налогов и сборов субъектов федерации. 3. Местные бюджеты, их структура. Источники доходов местных бюджетов. 4. Порядок подготовки, принятия и исполнения бюджетов местного самоуправления. 5. Бюджетные права органов местного самоуправления. 6. Муниципальная собственность. 7. Приватизация муниципальных предприятий. 8. Взаимоотношение органов местного самоуправления и предприятий.

№ п/п	Наименование темы (раздела)	Содержание темы (раздела)
8	Тема 8. Гарантии и ответственность местного самоуправления в Амурской области.	1. Понятие и система гарантий местного самоуправления. Запрет на ограничение прав местного самоуправления. 2. Обязательность решений принятых гражданами путем прямого волеизъявления, а так же решений органов местного самоуправления и их должностных лиц, принятых в пределах полномочий, для исполнения всеми расположенными на территории муниципальными организациями и учреждениями, ответственность за их невыполнение. 3. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, административная ответственность за правонарушения при осуществлении местного самоуправления.
9	Тема 9. Отдельные полномочия органов местного самоуправления Амурской области.	1. Общая характеристика компетенции органов местного самоуправления; взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления. 2. Взаимоотношения органов местного самоуправления и организаций, расположенных на территории муниципального образования. 3. Полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством. 4. Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной сфере. 5. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка

**Комплект заданий для контрольной работы  
(итоговая контрольная работа после прохождения всех разделов)  
по «МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ»**

Контролируемые компетенции: ПК-1,3.

Задание №1

Тема 1. Особенности организации местного самоуправления в Амурской области.

1. История развития местного самоуправления в Амурской области.
2. Понятие системы местного самоуправления в Амурской области, основы местного самоуправления Амурской области.
4. Закон Амурской области «Об общих принципах организации местного самоуправления в Амурской области».
5. Полномочия органов государственной власти в вопросах местного самоуправления.
6. Предметы ведения местного самоуправления, как они реализуются.

Тема 2. Становление системы местного самоуправления на современном этапе в Амурской области

Задание №2

1. Реформирование местного самоуправления в 90-е годы, его необходимость и этапы проведения.
2. Разработка и принятие законодательства о местном самоуправлении. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Обзор федерального законодательства по проблемам местного самоуправления.
4. Система местного самоуправления в Амурской области.

Тема 3. Правовые и территориальные основы местного самоуправления в Амурской области

Задание №3

1. Понятие правовых основ местного самоуправления. Вопросы, подлежащие регулированию конституциями (уставами) и законами субъектов РФ.
2. Нормы, содержащиеся в правовых актах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.
  - 2.1. Виды правовых актов органов местного самоуправления, порядок их принятия и вступления в законную силу, особенности действия.
3. Устав муниципального образования.
  - 3.1. Структура Устава. Порядок принятия и изменения.
  - 3.2. Порядок регистрации Устава.
  - 3.3. Характеристика основных положений Устава.

Тема 3. Местное самоуправление в системе организации власти на территории Амурской области

Задание №4

1. Дайте общие понятия системы и организационных форм осуществления местного самоуправления. Какие нормативные правовые акты регламентируют ее действие на территории Амурской области.
2. Сравните эти организационные формы. Проведите известные Вам примеры нарушения законодательства в этой области.
3. Территориальное общественное самоуправление. Чем эта форма организации населения отличается от общественной организации?
5. Дайте характеристику органов местного самоуправления. Насколько целесообразен принцип разделения властей на разных уровнях организации местного самоуправления.

6. Что представляют собой ассоциации и союзы муниципальных образований, принципы их деятельности?

Тема 4. Основы местного самоуправления

Задание №5

1. Дайте характеристику Федерального законодательства о местном самоуправлении, насколько полно она представлена. В чем Вы видите основные причины отставания нормативно-правовой базы от потребностей в ней.

3. Правовые акты Амурской области, регламентирующие деятельность местного самоуправления. Дайте более полную характеристику одного из них. Основы требования, предъявляемые к региональному законодательству.

2. Особенности муниципальных правовых актов. Какие стороны деятельности муниципальных образований они регламентируют, в чем их отличие от федерального и областного законодательства.

3. Организационные основы местного самоуправления, что они в себя включают, правовая база Амурской области, регламентирующая структуру, порядок, формы и принципы деятельности органов местного самоуправления.

Организация муниципальной службы.

4. Теоретические и практические аспекты финансово-экономической основы местного самоуправления, его правовая база, что представляет собой муниципальная собственность, порядок управления ею.

Тема 5. Муниципальная служба в Амурской области

Задание №6

1. Понятие и особенности муниципальной службы в Амурской области.

2. Правовая основа муниципальной службы.

3. Основы правового статуса муниципальных служащих.

4. Порядок прохождения муниципальной службы.

Тема 6. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Задание №7

1. Понятие ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

2. Виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

4. Ответственность органов и должностных лиц перед государством.

5. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.

Тема 7. Финансово-экономические основы местного самоуправления в Амурской области.

Задание №8

1. Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления.
2. Муниципальная собственность.
3. Приватизация муниципальных предприятий.
4. Взаимоотношение органов местного самоуправления и предприятий.
5. Местные налоги и сборы. Отчисления от федеральных налогов и сборов субъектов федерации.

Тема 8. Гарантии и ответственность местного самоуправления в Амурской области.

Задание №8

1. Понятие и система гарантий местного самоуправления.
2. Обязательность решений принятых гражданами путем прямого волеизъявления.
3. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления,
4. Административная ответственность за правонарушения при осуществлении местного самоуправления.

Тема 9. Отдельные полномочия органов местного самоуправления Амурской области

Задание №9

1. Общая характеристика компетенции органов местного самоуправления;
2. Взаимоотношения органов местного самоуправления и организаций, расположенных на территории муниципального образования.
3. Полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством.
4. Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной сфере.
5. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка.

## **Комплект заданий по дисциплине «Местное самоуправление в Амурской области»**

Контролируемые компетенции: ПК-1,3

### **ЗАДАНИЕ 1**

1.1. В сельском поселении, расположенном в средней полосе России, на сходе было принято решение отказаться от осуществления местного самоуправления на уровне сельского поселения и просить главу муниципального района или губернатора области назначить им главу администрации, который единолично обеспечивал бы решение вопросов местного значения. За такое решение проголосовало 120 человек – более двух третей от числа избирателей, проживающих в муниципальном образовании. Органы государственной власти области и органы местного самоуправления муниципального района отказались выполнять эти требования. Оцените действия участников этих правоотношений.

1.2. Жители деревни О., входящей в состав территории сельского поселения Д., в котором еще пять населенных пунктов, инициировали на территории деревни голосование о создании самостоятельного сельского поселения О. По итогам голосования большинство избирателей поддержали такое решение. Тем не менее, в течение трех месяцев закон области, вносящий изменение в территориальную организацию местного самоуправления в области, принят не был. Заместитель губернатора, курирующий местное самоуправление, направил членам инициативной группы письмо, в котором обосновывал отсутствие условий для функционирования самостоятельного муниципального образования. В ответ члены инициативной группы обратились в суд с жалобой на бездействие органов власти области. Оцените перспективы дела.

1.3. Заместитель председателя Правительства края получил информацию о проведении городским поселением М. торгов на закупку для муниципальных нужд, связанных с озеленением территории, услуг по уходу за саженцами деревьев. Он направил письмо главе администрации городского поселения М. о том, что получение таких услуг является нецелесообразным, поскольку уход за саженцами может быть осуществлен в рамках проведения общественных работ, предусмотренных частью 2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ. Тем не менее торги были проведены. В связи с этим Правительство края внесло на рассмотрение Законодательного Собрания края вопрос о внесении изменений в закон края о бюджете на текущий финансовый год в части уменьшения дотаций городскому поселению М. в связи с нецелесообразным расходованием средств. При этом в пояснительной записке было сказано, что это является следствием осуществления контроля за целесообразностью деятельности органов местного самоуправления, которая до-

пускается, по утверждению авторов этой пояснительной записки, частью второй статьи 8 Европейской хартии местного самоуправления. Оцените эти доводы.

1.4. В одном из субъектов РФ был принят Закон об отдельных вопросах организации местного самоуправления. В нем, в частности, регулировались следующие вопросы: определялось единообразное наименование органов местного самоуправления, устанавливались дополнительные требования к главе местной администрации муниципального района и городского округа, замещающему должность на основе конкурса, предусматривался единственный механизм формирования органов местного самоуправления муниципальных районов – свободные выборы, запрещалось в сельских поселениях с численностью населения менее пяти тысяч человек предусматривать возможность работы депутатов на постоянной основе. Оцените правомерность такого регулирования в законе субъекта РФ.

## ЗАДАНИЕ 2

Становление системы местного самоуправления в Амурской области

2.1. В соответствии с федеральными законами перед органами местного самоуправления стоит задача – организовать в летнее время работу для желающих учеников 8-9 классов школ. Оцените, к какой группе вопросов, составляющих компетенцию местного самоуправления, относится данная задача. Дайте пояснения, опираясь на нормы законодательства. Укажите, при каких условиях органы местного самоуправления могут решать данную задачу.

2.2. Одним из вопросов местного значения поселения является организация водоснабжения населения. Администрация муниципального района обратилась к администрации поселения с предложением о заключении между ними Соглашения о передаче администрации района полномочий поселения по этому вопросу. Может ли быть предметом соглашения передача организации водоснабжения населения муниципальному району? Что допускается передавать по Соглашению? Какие полномочия требуются для решения указанного вопроса? Какие полномочия не допускается передавать по Соглашению? Органы местного самоуправления какого муниципального образования несут ответственность перед населением за реализацию переданных по Соглашению полномочий?

2.3. Перед муниципальным районом стоит задача организации системы информирования населения о мерах безопасности при нахождении вблизи и на водных объектах и принятие мер по охране людей на воде. Оцените, к какой группе вопросов, составляющих компетенцию местного самоуправления, относится данная задача. Дайте пояснения, опираясь на нормы законодательства. Укажите, какие могут потребоваться полномочия органам местного самоуправления для решения данного вопроса. Все ли из необходимых полномочий

названы Федеральным законом № 131-ФЗ? В каком правовом акте требуется указать недостающие полномочия?

2.4. Органы местного самоуправления поселения считают необходимым организовать расчистку в зимнее время дорог между населенными пунктами от снега. Так как содержание дорог между населенными пунктами надлежащим образом не осуществляется, органы местного самоуправления поселения решили сформировать соответствующий муниципальный заказ, провести необходимые мероприятия по размещению муниципального заказа на содержание дорог между населенными пунктами, заключить договор и проконтролировать его исполнение. Собственные финансовые ресурсы для решения этого вопроса у поселения имеются. Правомочны ли органы местного самоуправления поселения осуществить названные мероприятия? Поясните, основываясь на нормах законодательства.

2.5. В сельском поселении П. имеется водозаборный узел, являющийся единственным источником водоснабжения городского поселения А., входящего в состав муниципального района. Старый, используемый водовод находится в аварийном состоянии. В городском поселении А. средств для строительства нового водовода недостаточно. Органы местного самоуправления муниципального района в этих условиях по собственной инициативе осуществляют полномочия по организации строительства водовода между поселениями П. и А.

Правомочны ли органы местного самоуправления муниципального района осуществлять указанные полномочия? Каким образом могут органы местного самоуправления муниципального района в рассматриваемом случае обеспечить строительство водовода между поселениями?

2.6. Органы местного самоуправления муниципального района хотят передать по соглашению органам местного самоуправления поселения часть полномочий по решению вопроса местного значения «организация общедоступного бесплатного дошкольного образования». Какие вопросы должны быть урегулированы в соглашении?

### ЗАДАНИЕ 3

3.1. Инициативная группа жителей Левобережного района городского округа «город Петровск» собирает подписи под требованием о проведении на территории Левобережного района местного референдума по вопросу о прекращении строительства нефтекомбината в секторе жилой застройки данного района. Что необходимо разъяснить инициаторам?

3.2. По инициативе главы городского поселения, поддержанной представительным органом городского поселения, в поселении назначен местный

референдум по вопросу о том, необходимо ли поддержать предложение главы района и заключить соглашение о передаче администрации района осуществления отдельных полномочий администрации городского поселения. Правомерно ли решение о назначении референдума?

3.3. В крае принят Закон «О выборах глав муниципальных образований на территории края», определивший порядок организации и проведения указанных выборов. В прокуратуру края поступила жалоба граждан, в которой указывается, что в силу принципа самостоятельности местного самоуправления данный вопрос должен регулироваться уставами муниципальных образований, но не законом края. Как должна отреагировать на это прокуратура края?

3.4. Городской Думой принято Положение об организации работы домовых и уличных комитетов. Согласно Положению председатели домовых и уличных комитетов избираются на муниципальных выборах соответственно жителями многоквартирных домов и жителями улиц в частном секторе на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Организация выборов возложена на городскую избирательную комиссию. Как надлежит поступить комиссии?

3.5. Губернатор области принял решение о назначении досрочных выборов представительного органа городского округа. Это мотивировано тем, что действующий состав представительного органа более полугода не может собраться на заседание в правомочном составе, не принял бюджет городского округа на текущий финансовый год, не решает иные неотложные вопросы обеспечения жизнедеятельности населения городского округа. Как должны отреагировать на это избирательные комиссии?

#### ЗАДАНИЕ 4.

4.1. Вопрос, который предложен был инициативной группой жителей для проведения референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования звучал так:

«Согласны ли Вы с тем, чтобы в нашем городском поселении на муниципальных выборах избирались депутаты представительного органа муниципального образования и глава муниципального образования, который при этом осуществлял полномочия главы местной администрации? Согласны ли Вы с тем, чтобы органы местного самоуправления нашего городского поселения включали в себя представительный орган, местную администрацию, комитет по управлению муниципальным имуществом, управление образования и управление здравоохранения?». Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации вернула документы инициативной группе граждан с требованием изменить формулировку вопроса, выносимого на референдум

4.2. Является ли муниципальным служащим уборщица администрации городского поселения, работающая по трудовому контракту?

4.3. В избирательную комиссию муниципального образования обратилась инициативная группа граждан с просьбой об организации голосования по выбору делегатов на конференцию по учреждению территориального общественного самоуправления. Однако граждане получили отказ. Правомерен ли он?

4.4. Может ли при выборах депутатов представительного органа муниципального района применяться пропорциональная система выборов и в каких случаях?

#### ЗАДАНИЕ 5

5.1. Для принятия на заседании городской Думы представлен проект новой редакции устава городского округа. Проектом устава предусмотрено, что структурными подразделениями администрации городского округа являются администрации районов в городе. Главы администраций районов избираются городской Думой из состава ее депутатов.

В ходе обсуждения данного проекта, проведенного в установленном порядке, представитель органов юстиции указал, что в государственной регистрации устава муниципального образования, содержащего такие положения, будет отказано.

Главы администраций районов являются муниципальными служащими и не могут одновременно являться депутатами городской Думы. Однако представитель группы депутатов городской Думы, явившихся инициаторами разработки проекта устава, утверждает, что органы юстиции будут обязаны зарегистрировать устав городского округа в случае его принятия, поскольку требований федерального законодательства он не нарушает. Главы администраций районов будут являться не муниципальными служащими, а выборными должностными лицами местного самоуправления, поэтому они смогут совмещать свои должностные обязанности с депутатскими полномочиями.

Какое решение следует принять городской Думе?

5.2. Первый заместитель председателя Муниципального собрания Кошельков, исполнявший свои полномочия в Муниципальном собрании на постоянной основе, не был избран депутатом Муниципального собрания нового созыва. При увольнении с должности он потребовал выплатить положенное ему выходное пособие. Уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ предусмотрено, что в случае прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления ввиду неизбрания на новый срок и не предоставления ему иной должности в органах местного самоуправления ему выплачивается выходное пособие в размере десяти месячных должностных окла-

дов. Однако главный бухгалтер аппарата Муниципального собрания Беднякова в выплате указанного выходного пособия отказала, ссылаясь на то, что в смете расходов Муниципального собрания финансовые средства для осуществления этой выплаты не предусмотрены. Кто прав в этой ситуации?

Задание 6

6.1. Прочитайте текст ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и вставьте пропущенные слова.

Статья 2.

1. \_\_\_\_\_ – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

2. Нанимателем для муниципального служащего является, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель).

3. Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель \_\_\_\_\_, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

6.2 В приведенном ниже перечне прав муниципального служащего,

добавлено право не соответствующее перечню прав, установленных ст. 11 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Вычеркните один пункт, не соответствующий закону.

1. Муниципальный служащий имеет право на:

1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;

2) обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

3) оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

- 5) получение компенсации расходов, связанных с оплатой проезда от места жительства до места работы;
- 6) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;
- 7) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;
- 8) повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;
- 9) защиту своих персональных данных;
- 10) ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;
- 11) объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;
- 12) рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;
- 13) пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством РФ.

#### Задание 7

1. Финансы – это (выберите несколько правильных ответов):  
экономические отношения по поводу создания, распределения и использования определенных фондов денежных средств;  
деньги;  
фонды денежных средств.
2. Финансовые отношения по поводу формирования и исполнения местного бюджета – это:  
гражданско-правовые отношения.  
публично-правовые отношения.  
особый вид отношений, не относящийся ни к публично-правовым, ни гражданско-правовым отношениям.
3. Местные финансы имеют направленность на удовлетворение потребностей:
  - а) отдельных граждан.

- b) общественных.
- c) органов местного самоуправления.
- d) государства.

4. Финансовые отношения имеют:

- a) правовую форму.
- b) денежную форму.
- c) не имеют определенной формы.

5. Гражданское законодательство к финансовым отношениям:

- a) не применяется.
- b) применяется.
- c) не применяется, если иное не установлено законодательством.

6. Для поселений наличие бюджета является:

- a) не обязательным.
- b) не обязательным, вместо бюджета может быть смета расходов и доходов.
- c) обязательным.
- d) обязательным, если иное не установлено соглашениями между органами местного самоуправления района и поселения, или поселения и органами государственной власти.

7. Бюджет в соответствии с законодательством – это:

- a) форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.
- b) правовой акт, которым утверждены доходы и расходы государства и местного самоуправления.
- c) форма образования и расходования денежных средств.
- d) финансовый план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств бюджета.

8. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств, помимо бюджета, для исполнения расходных обязательств муниципальных образований:

- a) не допускается.
- b) допускается.
- c) не допускается, за исключением создания внебюджетных фондов.
- d) допускается \_\_\_\_\_ только по согласованию с органами государственной власти.

9. Правовой формой местного бюджета является:

- a) решение.

- b) закон.
- c) постановление.

10. Смета может утверждаться для (выберите несколько правильных ответов):

- a) бюджетного учреждения;
- b) населенных пунктов в поселении;
- c) автономного учреждения;
- d) муниципального унитарного предприятия в части бюджетных средств, предоставляемых унитарному предприятию;
- e) административно-территориальных единиц муниципального образования.

11. К правовой основе местных финансов не относятся:

- a) акты органов государственной власти субъекта РФ о порядке утверждения бюджета субъекта РФ.
- b) законы субъекта РФ о бюджете субъекта РФ.
- c) решение представительного органа о бюджете муниципального образования.
- d) международные правовые акты и международные договора РФ.
- e) федеральные законы.

12. К бюджетному законодательству относятся (выберите несколько правильных ответов):

- a) решения представительных органов о муниципальных заимствованиях;
- b) постановления администрации по вопросам исполнения бюджета;
- c) постановления Губернатора по вопросам межбюджетных отношений;
- d) законы субъектов РФ о бюджете;
- e) БК РФ;
- f) постановления Правительства РФ о порядке использования субвенций.

13. В бюджетной классификации выделяются (выберите несколько правильных ответов):

- a) текущие и капитальные расходы;
- b) функциональная и экономическая классификация расходов<sup>4</sup>
- c) классификация расходов бюджетов;
- d) классификация операций публично-правовых образований;
- e) классификация расходов на осуществление собственных и переданных полномочий.

14. Уникальный код целевой статьи бюджета присваивается (выберите несколько правильных ответов):

- a) каждой долгосрочной целевой программе;
- b) каждому расходному обязательству;
- c) каждому публичному обязательству;
- d) каждому публичному нормативному обязательству;
- e) каждому проекту для осуществления бюджетных инвестиций.

15. К публичным нормативным обязательствам относятся:

- a) выплаты в денежной форме депутатам за работу на постоянной основе в установленном размере.
- b) стипендии в денежной форме обучающимся в муниципальных школах в установленном размере.
- c) выплаты в денежной форме юридическим лицам, осуществляющим поддерживаемые виды деятельности в установленном размере.
- d) выплаты донорам крови в денежной форме в установленном размере.

16. Органы местного самоуправления в отношении местных налогов устанавливают (выберите несколько правильных ответов):

- a) налоговую базу;
- b) налоговую ставку;
- c) порядок исчисления налога;
- d) порядок и сроки уплаты налога;
- e) налоговый период.

17. Предоставление поселению средств на выполнение переданных по соглашению от района отдельных полномочий является:

- a) финансовой помощью на выравнивание бюджетной обеспеченности.
- b) субвенцией.
- c) субсидией.
- d) межбюджетным трансфертом.
- e) дотацией.

Задание 9

1. Лицом, замещающим муниципальную должность, не является:

- 1) глава муниципального образования.
- 2) депутат представительного органа муниципального образования.
- 3) муниципальный служащий.

2. Выборным должностным лицом местного самоуправления является:

- 1) глава муниципального образования избранный населением на муниципальных выборах.

2) глава муниципального образования, избранный представительным органом муниципального образования из своего состава.

3) глава местной администрации, назначенный по конкурсу.

3. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования начинаются со дня:

1) голосования на выборах, на которых он был избран депутатом.

2) выдачи ему избирательной комиссией удостоверения об избрании депутатом.

3) первого заседания избранного представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

4. Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются в день:

1) голосования на выборах соответствующего должностного лица на новый срок полномочий.

2) вступления в должность вновь избранного должностного лица.

3) признания представительным органом муниципального образования полномочий вновь избранного должностного лица.

5. Если численность представительного органа муниципального образования составляет 16 депутатов, то на постоянной основе может (могут) работать:

1) 1 депутат.

2) 1 депутат.

2) 2 депутата.

3) 3 депутата.

6. Ограничения, связанные со статусом депутата представительного органа муниципального образования, устанавливаются:

1) федеральным законом.

2) законом субъекта РФ.

3) уставом муниципального образования.

7. Срок полномочий главы муниципального образования устанавливается:

а) федеральным законом.

б) законом субъекта РФ.

в) уставом муниципального образования.

8. Основания досрочного прекращения полномочий выборных лиц местного самоуправления устанавливаются:

а) федеральным законом.

- b) законом субъекта РФ.
- c) уставом муниципального образования.

9. Депутат представительного органа муниципального образования не может являться:

- a) главой муниципального образования.
- b) руководителем муниципального учреждения.
- c) муниципальным служащим.

10. Глава муниципального образования не вправе быть:

- a) членом какой-либо политической партии.
- b) депутатом законодательного органа субъекта РФ.
- c) доцентом государственного университета.

11. Особый порядок производства по уголовным делам в отношении депутата представительного органа муниципального образования, выборного должностного лица органа местного самоуправления установлен:

- a) Уголовным кодексом РФ.
- b) Уголовно-процессуальным кодексом РФ.
- c) Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

12. Депутат представительного органа муниципального образования не может на основании доверенности быть представителем своих избирателей:

- a) в судебном заседании.
- b) при совершении гражданско-правовой сделки.
- c) в органах, регистрирующих права на недвижимое имущество.

13. Уставом муниципального образования может предусматриваться право лица, замещавшего должность главы муниципального образования, на:

- a) досрочное назначение пенсии по старости.
- b) дополнительное пенсионное обеспечение за счет средств местного бюджета.
- c) участие в дополнительном пенсионном страховании.

14. Законом субъекта РФ может быть предусмотрена обязанность внеочередного приема выборного должностного лица местного самоуправления работниками и служащими:

- a) федеральных учреждений.
- b) органов государственной власти субъекта РФ.
- c) акционерных обществ с государственной долей участия в уставном капитале.

15. Время исполнения на постоянной основе полномочий депутата представительного органа муниципального образования засчитывается в:

- a) стаж муниципальной службы.
- b) стаж работы по юридической специальности.
- c) научно-педагогический стаж.

16. Нормативы расходов на оплату труда главы муниципального образования могут устанавливаться:

- a) законом субъекта РФ.
- b) нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.
- c) нормативным правовым актом финансового органа местной администрации

### **Вопросы к зачету по дисциплине «Местное самоуправление в Амурской области»**

#### Контролируемые компетенции: ПК-1,3

1. Основные теории местного самоуправления. Муниципальные системы зарубежных стран.
2. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России и в Амурской области.
3. Организация местной власти на территории области в советский период.
4. Становление и основные тенденции развития местного самоуправления на современном этапе.
5. Основные положения Европейской хартии местного самоуправления.
6. Законодательная база Амурской области по вопросам местного самоуправления.
7. Основные принципы и функции местного самоуправления.
8. Система местного самоуправления на территории области. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.
9. Органы местного самоуправления, ассоциации и союзы муниципальных образований на территории Амурской области.
10. Правовая основа местного самоуправления.
11. Уставы муниципальных образований.
12. Территориальные основы местного самоуправления в Амурской области.
13. Финансовые основы местного самоуправления в Амурской области.
14. Экономические основы местного самоуправления в Амурской области.
15. Организационные основы местного самоуправления в Амурской области.

16. Полномочия местного самоуправления в области планово-финансовой деятельности.
17. Полномочия местного самоуправления в области управления муниципальной собственности, взаимоотношения с предприятиями, организациями и учреждениями находящимися на подведомственной территории.
18. Полномочия местного самоуправления в области использования земли и природных ресурсов.
19. Полномочия местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства.
20. Полномочия местного самоуправления в области социальной сферы и охране общественного порядка.
21. Гарантии местного самоуправления.
22. Контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.
23. Особенности статуса муниципальных служащих.
24. Перспектива деятельности органов местного самоуправления на территории области.

**Тестовые задания по дисциплине «Местное самоуправление в Амурской области»**

**время тестирования – 30 минут**

1. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только:
  - а) федеральными законами;
  - б) законами субъектов РФ;
  - в) и теми и другими законами.
2. К источникам муниципального права в РФ относятся:
  - а) Конституция РФ и федеральные законы;
  - б) Конституции (уставы) и законы субъектов РФ;
  - в) нормативные документы органов местного самоуправления;
  - г) все выше перечисленные.
3. Решение органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отмены:
  - а) Президентом Российской Федерации;
  - б) вышестоящими представительными органами и должностными лицами;
  - в) органами и должностными лицами их принявшими.

4. Правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ обладают:

- а) главы муниципального образования;
- б) депутаты представительного органа местного самоуправления;
- в) иные должностные лица органа местного самоуправления;
- г) представительный орган местного самоуправления.

5. Порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения определяются:

- а) уставами муниципальных образований;
- б) законодательством Российской Федерации;
- в) законодательством субъектов Российской Федерации;
- г) всем вышесказанным вместе.

6. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими:

- а) Конституции Российской Федерации;
- б) конституций, уставов субъектов РФ;
- в) федеральных законов;
- г) законов субъектов РФ;
- д) устава муниципального образования;
- е) всех вышеперечисленных нормативно-правовых актов.

7. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими лицами наступает в порядке установленном:

- а) федеральными законами;
- б) законами субъектов Российской Федерации;
- в) уставами муниципальных образований;
- г) всеми вышеперечисленными нормативно-правовыми актами.

8. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их:

- а) утверждения представительным органом местного самоуправления;
- б) подписания должностным лицом органа местного самоуправления;
- в) официального опубликования (обнародования).

9. Депутатам и членам выборных органов местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, выборным должностным лицам местного само-

управления социальные гарантии, связанные с пребыванием на этих должностях, устанавливаются:

- а) федеральными законами;
- б) законами субъектов РФ;
- в) уставами муниципальных образований.

10. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, устанавливаются:

- а) Конституцией Российской Федерации;
- б) федеральным законом;
- в) законами субъектов Российской Федерации;
- г) всеми вышеперечисленными нормативными правовыми документами.

11. Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны:

- а) Президенту РФ и парламенту РФ;
- б) губернатору и представительному органу субъекта РФ;
- в) населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

12. Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением осуществляются: а) органами местного самоуправления совместно с федеральными и краевыми (областными) органами государственной власти;

- б) органами местного самоуправления совместно с республиканскими, краевыми (областными), окружными органами государственной власти;
- в) органами местного самоуправления самостоятельно.

13. Структура органов местного самоуправления определяется:

- а) населением самостоятельно;
- б) представительным органом местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов федерации;
- в) уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

14. Установление и изменение границ муниципального образования отнесено к полномочиям:

- а) органов государственной власти Российской Федерации;
- б) органов государственной власти субъектов РФ;
- в) органов местного самоуправления.

15. Устав муниципального образования вступает в силу после его:

- а) подписания высшим должностным лицом муниципального образования;
- б) официального опубликования (обнародования);
- в) принятия представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно

### **Промежуточный контроль**

1. Местное самоуправление можно рассматривать в качестве:

- а) одной из основ конституционного строя;
- б) права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения;
- в) формы народовластия;
- г) всего вышеперечисленного.

2. Согласно Конституции Российской Федерации:

- а) из системы органов государственной власти выделены органы местного самоуправления;
- б) органы местного самоуправления функционируют в системе органов государственного управления;
- в) органы местного самоуправления не предусмотрены;
- г) ни один ответ не верен.

3. Конституция Российской Федерации определяет, что народ осуществляет свою власть:

- а) непосредственно;
- б) непосредственно и через органы местного самоуправления;
- в) непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- г) только через органы местного самоуправления.

4. Принципы местного самоуправления - это:

- а) основные направления муниципальной деятельности;
- б) обусловленные природой местного самоуправления коренные начала, идеи, лежащие в основе организации и деятельности муниципальных органов;
- в) условия и средства, обеспечивающие реализацию прав местного самоуправления и правовую их защиту.**

5. Принципы местного самоуправления лежат в основе:

- а) организации государственной власти;
- б) организации деятельности органов государственной власти;
- б) организации местного самоуправления;

г) социальной организации местного сообщества.

6. К принципам местного самоуправления относятся:

а) принцип разделения властей;

б) самостоятельность решения населением вопросов местного значения;

в) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;

г) несменяемость главы муниципального образования;

д) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;

е) принцип ротации кадров.

7. К специальным принципам местного самоуправления относится:

а) принцип государственной поддержки местного самоуправления;

б) принцип гласности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;

в) принцип законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;

г) принцип народовластия.

8. В теории принципы муниципального права разделяются:

а) на общие и частные;

б) основные и факультативные;

в) первоочередные и второстепенные;

г) конституционные и иные.

9. Принцип законности относится:

а) к универсальным принципам;

б) принципам, обеспечивающим внутреннюю организацию местного самоуправления;

в) принципам, обеспечивающим взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти.

10. Принцип демократизма относится:

а) к универсальным принципам;

б) принципам, обеспечивающим внутреннюю организацию местного самоуправления;

в) принципам, обеспечивающим взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти.

11. Принцип самостоятельности решения населением вопросов местного значения относится:

а) к универсальным принципам;

- б) принципам, обеспечивающим внутреннюю организацию местного самоуправления;
- в) принципам, обеспечивающим взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти.

12. Самостоятельность местного самоуправления реализуется:

- а) в рамках, определяемых органами местного самоуправления;
- б) в пределах полномочий, определяемых государством;
- в) только по поводу определения символики муниципального образования;
- г) без ограничений.

13 Принцип не подчиненности одного муниципального образования другому относится:

- а) к универсальным принципам;
- б) принципам, обеспечивающим внутреннюю организацию местного самоуправления;
- в) принципам, обеспечивающим взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти

14. Принцип гарантированности и поддержки государством местного самоуправления относится:

- а) к универсальным принципам;
- б) принципам, обеспечивающим внутреннюю организацию местного самоуправления;
- в) принципам, обеспечивающим взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти.

15 Под функциями местного самоуправления понимаются:

- а) основополагающие начала местного самоуправления;
- б) основные направления его деятельности;
- в) совокупность правовых норм;
- г) совокупность научных теорий, представлений, идей, взглядов.

16 Функциями местного самоуправления являются:

- а) социально-культурная функция;
- б) функция охраны общественного порядка;
- в) функция обороны государства;
- г) регулятивная функция.

17. Принципы и функции местного самоуправления закреплены:

- а) в Европейской хартии местного самоуправления;
- б) в Конституции Российской Федерации;
- в) в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ";
- г) все вышеперечисленное.

18. Функции местного самоуправления обусловлены:

- а) природой местного самоуправления;
- б) местом местного самоуправления в системе народовластия;
- в) задачами и целями местного самоуправления;
- г) всем вышеперечисленным.

19. Современное российское законодательство предусматривает ответственность органов местного самоуправления перед:

- а) населением;
- б) государством;
- в) юридическими лицами;
- г) все вышеперечисленное.

### **Тест к теме 1**

1. Элементом права на осуществление местного самоуправления не является:

- а) право избирать в органы местного самоуправления.
- б) право на обращение в органы местного самоуправления.
- с) право участвовать в отправлении правосудия.

2. Европейская хартия местного самоуправления является:

- а) политическим актом, не имеющим формальной юридической силы для РФ.
- б) правовым документом, постоянно применяемым практическим образом в правоотношениях по осуществлению местного самоуправления.
- с) правовым документом, устанавливающим гарантии местного самоуправления, которые не могут быть снижены российским законодательством.

3. При территориальной организации местного самоуправления предусмотрено применение следующего правила:

- а) территория муниципального района состоит из городских округов и сельских поселений.
- б) территория городского округа может делиться на внутригородские муниципальные образования.
- с) на территориях с низкой плотностью населения могут образовываться межселенные (не входящие в состав территории поселения) территории.
- д) создание сельских поселений с численностью населения менее 1000 человек не допускается.

4. Муниципальным образованием не является:

- а) городской округ.
- б) муниципальный район.

с) сельское поселение.

д) административный округ.

5. В состав территории городского поселения может входить:

а) один город или один поселок в пределах городской (поселковой черты).

б) один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения не имеющие населенных пунктов территории, предназначенные для развития его инфраструктуры.

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

6. Учет мнения населения:

а) не требуется при объединении двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований;

б) не требуется при разделении муниципального района;

с) требуется в любом случае при изменении границ и преобразовании муниципальных образований.

7. Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется:

а) с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан.

б) с согласия населения разделяемого поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан.

с) с согласия представительного органа разделяемого поселения.

8. Правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, относящееся к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления, предполагает:

а) возможность возложения на органы местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

б) возможность регулирования решения органами местного самоуправления вопросов местного значения.

с) возможность регулирования организации местного самоуправления.

d) возможность распространять на органы местного самоуправления правила, обязательные для организаций на территории муниципального образования.

9. Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов РФ в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления:

- a) не допускается.
- b) допускается только при временном осуществлении органами государственной власти полномочий органов местного самоуправления.
- c) допускается в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ.

10. Субъекты РФ вправе регулировать вопросы организации местного самоуправления:

- a) в случаях, предусмотренным федеральным законом;
- b) в случаях, не противоречащих федеральным законам;
- c) по вопросам, не урегулированным федеральным законом.

## **Тест к теме 2**

Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления

1. Дополнительные к имеющимся вопросы местного значения устанавливаются:

- a) только федеральным законом.
- b) федеральными законами и законами субъектов РФ.
- c) только Федеральным законом № 131-ФЗ.

2. Вопросы местного значения:

- a) являются обязательными для осуществления органами местного самоуправления.
- b) решаются в части, обеспеченной необходимым финансированием.
- c) могут добровольно передаваться для осуществления органам государственной власти субъекта РФ.

3. Соглашения между органами местного самоуправления

муниципального района и поселения о передаче осуществления части полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов поселений в бюджет муниципального района или, соответственно, из бюджета муниципального района в бюджеты поселений, должны содержать положения, устанавливающие:

- a) основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного.
- b) порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий.
- c) условия согласования назначения руководителей органов местной администрации, непосредственно осуществляющих соответствующее полномочие.
- d) финансовые санкции за неисполнение соглашений.

4. На межселенных территориях и в сельских населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями, вопросу местного самоуправления решают:

- a) органы местного самоуправления близлежащих поселений.
- b) органы местного самоуправления муниципальных районов.
- c) территориальные органы органов государственной власти субъектов РФ.

5. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения не могут устанавливаться (выберите несколько правильных ответов):

- a) Федеральными законами.
- b) законами субъектов РФ.
- c) уставами муниципальных образований.
- d) ведомственными нормативными актами.

6. Передача осуществления полномочий между органами местного самоуправления муниципального района и поселения возможна:

- a) на основании решения представительного органа местного самоуправления муниципального района.
- b) на основании соглашения между органами местного самоуправления муниципального района и органами местного самоуправления поселения.
- c) на основании закона субъекта РФ.

7. Положения федеральных законов, законов субъектов РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие:

- a) ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.
- b) ежегодно соответственно специальным федеральным законом или законом субъекта РФ.
- c) на пять лет соответственно специальным федеральным законом или законом субъекта РФ.

8. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями:

- а) на неограниченный срок.
- б) на срок не больше трех лет.
- с) на срок, не превышающий срока полномочий действующего представительного органа местного самоуправления либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

9. Основанием для отказа от исполнения отдельных государственных полномочий, установленных законом субъекта РФ, является:

- а) констатированное представлением прокурора несоответствие закона о наделении этими полномочиями требованиям, предусмотренным статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ.
- б) признанное в судебном порядке несоответствие законов субъектов РФ о наделении этими полномочиями требованиям, предусмотренным статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ.
- с) выявленное главой администрации муниципального образования несоответствие законов субъектов РФ о наделении этими полномочиями требованиям, предусмотренным статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ.

10. Органы местного самоуправления вправе, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право:

- а) участвовать в осуществлении всех полномочий органов государственной власти субъекта РФ, реализуемых за счет собственного бюджета субъекта РФ.
- б) устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования инвестиции в объекты инфраструктуры, находящиеся в государственной собственности, но необходимые для комплексного социально-экономического развития муниципального образования.
- с) устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан.

## УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

### а) основная литература:

Перечень учебно-методического обеспечения для самостоятельной работы обучающихся по дисциплине (модулю):

1. Местное самоуправление : учебник для академического бакалавриата / Н. С. Бондарь [и др.] ; под ред. Н. С. Бондаря. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 386 с. — (Серия : Бакалавр. Академический курс). — ISBN 978-5-534-03681-7. — Режим доступа : [www.biblio-online.ru/book/871E5DA7-605A-4587-B9B2-14F17F5C80EF](http://www.biblio-online.ru/book/871E5DA7-605A-4587-B9B2-14F17F5C80EF)

2. Система местного самоуправления : учебное пособие для академического бакалавриата / С. Е. Прокофьев [и др.] ; под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 98 с. — (Серия : Бакалавр. Академический курс). — ISBN 978-5-534-02532-3. — Режим доступа : [www.biblio-online.ru/book/B62DD3C8-E1A8-4ABB-B804-8B91DB4D3753](http://www.biblio-online.ru/book/B62DD3C8-E1A8-4ABB-B804-8B91DB4D3753).

### б) дополнительная литература:

1. Горный, М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. Б. Горный. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 361 с. — (Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс). — ISBN 978-5-534-04851-3. — Режим доступа : [www.biblio-online.ru/book/E26434B5-3C73-446D-97C2-806A037E1090](http://www.biblio-online.ru/book/E26434B5-3C73-446D-97C2-806A037E1090).

2. Государственное и муниципальное управление в 2 ч. Часть 1. Государственное управление : учебник и практикум для академического бакалавриата / С. Е. Прокофьев [и др.] ; под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 276 с. — (Серия : Бакалавр. Академический курс). — ISBN 978-5-534-03605-3. — Режим доступа : [www.biblio-online.ru/book/018C326C-243E-49BE-9D73-E53F8438BD1C](http://www.biblio-online.ru/book/018C326C-243E-49BE-9D73-E53F8438BD1C).

3. Кокотов, А. Н. Муниципальное право России. Практикум : учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / А. Н. Кокотов, И. В. Захаров. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 165 с. — (Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс). — ISBN 978-5-534-03789-0. — Режим доступа : [www.biblio-online.ru/book/7C45E1BD-4FD2-4CA6-AAD1-7D75EA606E80](http://www.biblio-online.ru/book/7C45E1BD-4FD2-4CA6-AAD1-7D75EA606E80).

### в) программное обеспечение и Интернет-ресурсы

Программное обеспечение:

№ п/п	Перечень программного обеспечения (обеспеченного лицензией)	Реквизиты подтверждающих документов
1.	Операционная система Windows 7 Pro	Windows 7 Pro – DreamSparkPremiumElectronicSoftwareDelivery (3 years) Renewal по договору – Сублицензионный договор № Tr000074357/КНВ 17 от 01 марта 2016 года
№ п/п	Перечень программного обеспечения (свободно распространяемого)	Реквизиты подтверждающих документов (при наличии)
2.	LibreOffice	LibreOffice - бесплатное распространение по лицензии GNU LGPL <a href="https://ru.libreoffice.org/about-us/license/">https://ru.libreoffice.org/about-us/license/</a>

Интернет-ресурсы:

№	Наименование ресурса	Краткая характеристика
---	----------------------	------------------------

1.	Электронно-библиотечная система IPRbooks <a href="http://www.iprbookshop.ru/">http://www.iprbookshop.ru/</a>	Электронно-библиотечная система IPRbooks — научно-образовательный ресурс для решения задач обучения в России и за рубежом. Уникальная платформа ЭБСИРbooks объединяет новейшие информационные технологии и учебную лицензионную литературу. Контент ЭБСИРbooks отвечает требованиям стандартов высшей школы, СПО, дополнительного и дистанционного образования. ЭБСИРbooks в полном объеме соответствует требованиям законодательства РФ в сфере образования
2.	ЭБС ЮРАЙТ <a href="https://www.biblio-online.ru/">https://www.biblio-online.ru/</a>	Фонд электронной библиотеки составляет более 4000 наименований и постоянно пополняется новинками, в большинстве своем это учебники и учебные пособия для всех уровней профессионального образования от ведущих научных школ с соблюдением требований новых ФГОСов.

## **НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ и СПЕЦИАЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА ПО ТЕМЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ**

### **I Правовые акты**

1 Закон РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 (в ред. от 19.07.2011 № 248-ФЗ) «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2 Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (в ред. от 29.06.2015 № 205-ФЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3 Федеральный закон от 29.10.1998 № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)» (в ред. от 31.12.2014 № 512-ФЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4 Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ (в ред. от 28.12.2013 № 394-ФЗ) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5 Федеральный закон от 05.03.1999 № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» (в ред. от 23.07.2013 № 251-ФЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6 Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (в ред. от 05.05.2014 № 106-ФЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7 Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (ред. от 12.03.2014 № 33-ФЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8 Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (в ред. от 30.12.2015 № 460-ФЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9 Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в ред. от 13.07.2015 № 213-ФЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10 Федеральный закон от 28.11.2011 № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе» (в ред. от 21.07.2014 № 220-ФЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11 Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (в ред. от 13.07.2015 N 213-ФЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12 Закон Амурской области от 05.09.2007 № 374-ОЗ «Об инвестиционной деятельности в Амурской области» (ред. от 11.10.2013 № 246-ОЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13 Закон Амурской области от 26.04.2013 № 181-ОЗ «Об инвестиционном фонде Амурской области» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14 Закон Амурской области от 31.08.2007 № 365-ОЗ «Об инновационной деятельности в Амурской области» (ред. от 11.11.2013 № 274-ОЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15 Закон Амурской области от 06.09.2010 № 379-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Амурской области» (в ред. от 11.10.2013 № 253-ОЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16 Закон Амурской области от 26.04.2013 № 181-ОЗ «Об инвестиционном фонде Амурской области» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17 Закон Амурской области от 28.11.2003 № 266-ОЗ «О налоге на имущество организаций на территории Амурской области» (в ред. от 08.10.2015 № 594-ОЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18 Закон Амурской области от 04.10.2010 № 389-ОЗ «О пониженных ставках налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет» (в ред. от 03.10.2014 №411-ОЗ) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19 Закон Амурской области от 13.05.2009 № 201-ОЗ (в ред. от 11.10.2013 №253-ОЗ) «Об установлении дополнительных оснований и иных условий предоставления отсрочки или рассрочки по уплате региональных налогов, пеней и штрафов и об иных основаниях и условиях предоставления инвестиционного налогового кредита» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20 Закон Амурской области от 30.06.2008 № 67-ОЗ (в ред. от 05.06.2012 №52-ОЗ) «О порядке предоставления государственных гарантий Амурской области» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21 Постановление Правительства Амурской области от 08.06.2009 № 251 (в ред. от 27.09.2013 № 462) «Об утверждении Перечня документов, представляемых для получения государственной гарантии Амурской области, и Порядка оформления государственной гарантии Амурской области»

22 Постановление Правительства области от 18.04.2013 № 186 «Об организации работы по предоставлению налоговых льгот» (ред. от 26.09.2013 № 455) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23 Постановление губернатора области от 09.11.2011 № 334 «Об утверждении Положения о Перечне инвестиционных проектов и предложений Амурской области» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24 Постановление Правительства области от 12.02.2013 № 36 «Об утверждении Порядка проверки эффективности инвестиционных проектов, представляемых для включения в перечень приоритетных инвестиционных проектов области и (или) получения госу-

дарственной поддержки» (в ред. от 26.09.2014 № 593) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25 Постановление Правительства области от 30.12.2011 № 988 «Об утверждении порядка заключения соглашения о взаимодействия в рамках реализации приоритетного инвестиционного проекта» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26 Постановление Правительства Амурской области от 04.04.2011 № 217 «Об утверждении Порядка формирования перечня приоритетных инвестиционных проектов» (в ред. от 27.10.2015 № 520) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27 Постановление Правительства Амурской области от 19.11.2014 № 697 «Об утверждении регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29 Постановление Правительства Амурской области от 07.11.2011 № 740 (ред. от 10.04.2015) «Об утверждении Порядка оценки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств областного бюджета, направляемых на капитальные вложения» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30 Постановление Правительства Амурской области от 14.11.2014 № 679 «Об утверждении Инвестиционной стратегии Амурской области на период до 2018 года» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31 Постановление Правительства Амурской области от 19.11.2014 N 697 «Об утверждении Регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32 Распоряжение Правительства Амурской области от 08.08.2011 № 90-р «Об утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов Амурской области» (в ред. от 03.06.2015) [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33 Распоряжение Губернатора Амурской области от 21.12.2015 № 192-р «О создании рабочих групп по вопросам функционирования территорий о» "Приамурская» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33 Положение об отделе инвестиционной политики управления целевого планирования и бюджетных инвестиций министерства экономического развития Амурской области от 15.05.2015 – Благовещенск: 2012. – 4 с.

#### II Специальная литература

34 Амелин, О. Проблемы реализации инвестиционных проектов в Российской Федерации / О. Амелин // Логистика. – 2010. – № 3. – С. 47-48.

35 Амуробл. Ру [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – 15. 02. 2001. – Режим доступа : <http://www.amurobl.ru>. – 20.12.2015.

36 Вахрин, П.И. Инвестиции: учебник / П.И.Вахрин. – М. :Дашков и Ко, 2011. – 380 с.

37 Гладких, С.Р Проблемы правоприменения пунктов 3 и 4 статьи 18 Федерального закона от 25.02.1999 N 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» / С.Р. Гладких // Право и Бизнес. – 2014. – №3. – С.36-44.

38 Дементьева, О.А. Власть и бизнес: законодательное регулирование отношений при осуществлении капитальных вложений / О.А. Дементьева // Законодательство и экономика. – 2015. – № 4. – С.26-29.

39 Дементьева, О.А. Правовые механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с субъектами экономической деятельности в инвестиционной сфере при осуществлении капитальных вложений / О.А. Дементьева // Журнал российского права. – 2015. – № 7. – С.7-14.

- 40 Запольский, С.В. Финансовое право : учебник / С.В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юридическая фирма "Контракт": Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.
- 41 Игошин, Н.В. Инвестиции. Организация, управление, финансирование : учеб. / Н.В. Игошин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити-Дана, 2012. – 450 с.
- 42 Инвест.амуробл. Ру [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – 01.07.2013. –Режим доступа : <http://www.invest.amurobl.ru>. – 20.12.2015.
- 43 Кузнецов, Б.Т. Инвестиции : учеб. пособие : рек. УМЦ / Б. Т. Кузнецов. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 624 с.
- 44 Лисицина, В.Н. Инвестиционное право / В.Н.Лисицина. – Новосибирск.: ННИГУ., 2015. – 561 с.
- 45 Литягин, Н.Н. Актуальные проблемы государственного регулирования инвестиций. Правовые предпосылки активизации инвестиционной деятельности / Н.Н. Литягин // Законодательство и экономика. – 2014. – № 4. – С.23-28.
- 46 Николоюкин, С.В. Правовое регулирование иностранных инвестиций: экономико-правовые потребности современного рыночного хозяйств / С.В. Николоюкин // Правовая наука. – 2012. – № 6. – С.12-18.
- 47 Овчинников, А.А. Инвестиционное право / А.А.Овчинников. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. 273 с.
- 48 Попондопуло, В.Ф. Инвестиционная деятельность: правовые формы осуществления, публичной организации и защиты / В.Ф. Попондопуло // Юрист. – 2013. – № 19. – С.15-23.

### **Нормативно-правовые акты к теме: Правовое регулирование государственно-частного партнерства в Амурской области**

#### **I Правовые акты**

- 1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. ФКЗ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Российской Федерации. - 2014. – № 31. – Ст. 4398.
- 2 Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (в ред. ФЗ от 29.07.2017 № 279-ФЗ) «О концессионных соглашениях» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30 (ч. II). – Ст. 3126; 2017. – № 31 (Часть I). – Ст. 4828.
- 3 Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (в ред. ФЗ от 27.11.2017 № 347-ФЗ) «Об автономных учреждениях» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 45. – Ст. 4626; 2017. – № 49. – Ст. 7319.
- 4 Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ (в ред. ФЗ от 28.12.2016 № 493-ФЗ) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 49. – Ст. 6422; 2017. – № 1 (Часть I). – Ст. 34.
- 5 Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (в ред. ФЗ от 05.12.2017 № 373-ФЗ) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724; 2017. – № 50 (Часть III). – Ст. 7544.
- 6 Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ (в ред. ФЗ от 03.07.2016 № 275-ФЗ)

«О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4266; 2016. – № 27 (Часть I). – Ст. 4208.

7 Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (в ред. ФЗ от 29.12.2015 № 361-ФЗ) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4350; 2016. – № 27 (часть II). – Ст. 4294.

8 Постановление Правительства РФ от 14.02.2009 № 138 (в ред. Постановления Правительства РФ от 20.01.2015 № 27) «Об утверждении примерного концессионного соглашения в отношении объектов здравоохранения, в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 9. – Ст. 1106; 2015. – № 4. – Ст. 667.

9 Приказ Минздрава России от 29.07.2014 № 407 (в ред. Приказа Минздрава России от 17.09.2015 № 641) «Об утверждении Положения о Департаменте инфраструктурного развития и государственно-частного партнерства Министерства здравоохранения Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

10 Постановление Правительства Амурской области от 09.06.2016 № 253 (в ред. постановления Правительства Амурской области от 14.11.2016 № 501) «Об утверждении Правил принятия решений о заключении государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных нужд Амурской области, соглашений о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.gov.ru>. – 24.12.2017.

11 Постановление Правительства Амурской области от 12.07.2016 № 300 «О реализации отдельных положений Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.gov.ru>. – 24.12.2017.

## II Специальная литература

12 Андреева, Е. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации на современном этапе / Е. В. Андреева, Д. С. Воронов // Вестник

Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики (Серия «Юридические науки»). – 2016. – № 1. – С. 60-65.

13 Батрова, Т. А. Комментарий к Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) / Т. А. Батова. – М.: Проспект, 2016. – 294 с.

14 Батяев, А. А. Комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (постатейный) / А. А. Батяев. – М.: Эксмо, 2015. – 176 с.

15 Бескаравайная, Т. ГЧП в законе / Т. Бескаравайная // Медицинский вестник. – 2016. – № 3. – С. 4.

16 Восканян, Е. ГЧП закон не писан / Е. Восканян // Медицинский вестник – 2014. – № 1-2. – С. 6.

17 Галстян, Г. С. О перспективной модели государственно-частного партнёрства в сфере здравоохранения с привлечением управляющих компаний / Г. С. Галстян // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 3. – С. 302-305.

18 Гладков, К. В. Государственно-частное партнерство как источник компетенций частного партнёра в здравоохранении / К. В. Гладков // Современные проблемы науки и образования. – 2016. – № 2. – С. 125-126.

19 Гласова, Е. С. Проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения в России / Е. С. Гласова // Бизнес-образование в экономике знаний. – 2016. – № 2. – С. 11-13.

20 Громова, Е. А. Некоторые проблемы Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / Е. А. Громова // Право и экономика. – 2016. – № 8. – С. 9 – 12.

21 Дабагян, Е. К. Развитие государственно-частного партнёрства в Российской Федерации / Е. К. Дабагян // Российское предпринимательство. – 2015. – № 4. – С. 611-622.

22 Денисов, И. В. Модели государственно-частного партнерства в здравоохранении / И. В. Денисов, Н. А. Ворошилова // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 8-4. – С. 475-480.

23 Драганов, А. С. Государственно-частное партнерство в сфере здравоохранения / А. С. Драганов // Материалы III научного конгресса студентов и аспирантов СПбГЭУ. – 2016. – С. 67-72.

- 24 Дятлова, Н. А. Субъекты государственно-частного партнерства / Н. А. Дятлова // Юрист. – 2017. – № 7. – С. 38 - 42.
- 25 Есин, В. В. Сферы применения муниципально-частного партнерства и государственно-муниципально-частного партнерства / В. В. Есин // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 9. – С. 63 - 69.
- 26 Живиця, А. Э. Государственно-частное партнерство как инструмент поддержки инновационной деятельности в сфере здравоохранения / А. Э. Живиця, И. М. Стаценко // Инновационное развитие территорий. – 2017. – № 1. – С. 43-46.
- 27 Жмулина, Д. А. Система российского законодательства о публично-частном партнерстве / Д. А. Жмулина // Юрист. – 2015. – № 7. – С. 26.
- 28 Ивельская, Н. Г. Особенности применения моделей государственно-частного партнерства в процессе модернизации учреждений здравоохранения Приморского края / Н. Г. Ивельская, М. Д. Кузьменко // Международный журнал экономики и образования. – 2016. – № 2. – С. 5-23.
- 29 Инвестиционные проекты [Электронный ресурс] : Инвестиционный портал Амурской области. - Режим доступа : <http://invest.amurobl.ru/info/investor-projects/>. – 04.01.2018.
- 30 Канева, М. А. Государственно-частное партнерство в здравоохранении и направления его развития в новосибирской области / М. А. Канева // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – № 1. – С. 169-181.
- 31 Килинкаров, В. В. Соглашения в сфере государственно-частного партнерства: основные проблемы и перспективы правового регулирования / В. В. Киликандров // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». – 2017. – № 3. – С. 28 - 35.
- 32 Кожевников, С. А. Особенности развития государственно-частного партнерства в регионах России / С. А. Кожевников // Вопросы территориального развития. – 2015. – № 9. – С. 1-3.
- 33 Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (научно-практический, постатейный) / под ред. В. Ф. Попондопуло, В. В. Килинкарова. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. – 352 с.
- 34 Константиныди, Х. А. Государственно-частное партнерство в сфере здравоохранения / Х. А. Константиныди, З. С. Попов // Новая наука: новые вызовы: сборник научных трудов II Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар: АНО ДПО «ИССиМ», 2017. – 82 с.

- 35 Косолапова, Н. В. Государственно-частное партнерство в здравоохранении: зарубежный и российский опыт / Н. В. Косолапова // Инновационное развитие российской экономики IX: материалы международной научно-практической конференции. – 2016. – № 4 – С. 131-134.
- 36 Куракин, А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения / А. В. Куракин, А. В. Полукаров // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 3. – С. 234 - 247.
- 37 Латухина, К. Врачебные тайны. Владимир Путин призвал продолжить реформы в здравоохранении / К. Латухина // Российская газета. – 2014. – 22 янв.
- 38 Нарбекова, К. А. Государственно-частное партнерство в здравоохранении / К. А. Нарбекова // Экономика, социология и право. – 2016. – № 11. – С. 44-46.
- 39 Панова, Т. В. Привлечение инвестиций в здравоохранение: правовой аспект / Т. В. Панова // Вопросы экономики и права. – 2015. – № 5. – С. 151 - 153.
- 40 Пластинина, Е. А. Концессионные соглашения как форма государственно-частного партнерства / Е. А. Пластинина // Прогосзаказ.рф. – 2017. – № 5. – С. 50 - 69.
- 41 Попов, М. С. Концессия как правовая форма государственно-частного партнерства: история развития в зарубежных странах / М. С. Попов // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2016. – № 6. – С. 70-82.
- 42 Праскова, Ю. А. Государственно-частное партнерство в системе здравоохранения Амурской области / Ю. А. Праскова, Н. В. Бабий // Современные проблемы экономики и управления: состояние и перспективы материалы II национальной конференции. – 2016. – С. 59-62.
- 43 Праскова, Ю. А. Современное состояние и основные проблемы сферы здравоохранения Амурской области / Ю. А. Праскова // Государственное и муниципальное управление: тенденции и перспективы материалы научно-практической конференции. – 2017. – С. 3-8.
- 44 Сазонов, В. Е. История государственно-частного партнерства до XX века / В. Е. Сазонов // Поволжский педагогический поиск. – 2012. – № 1. – С. 108-110.
- 45 Семенова, Н. Н. Финансирование инвестиционных проектов на основе механизма государственно-частного партнерства / Н. Н. Семенова // Российское предпринимательство. – 2017. – № 10. – С. 1567-1578.
- 46 Сердюкова, А. А. Особенности финансирования учреждений здравоохранения Амурской области в условиях реформирования / А. А. Сердюкова, А. А. Москаленко // Россия - Китай: вектор развития: материалы научно-практической конференции. – Благовещенск, 2016. – С. 59-62.

47 Титова, А. И. История и международный опыт государственно-частного партнерства / А. И. Титова // Международный академический вестник. – 2015. – № 2. – С. 93-95.

48 Цуканова, А. А. Возможности кластеризации в здравоохранении Амурской области / А. А. Цуканова, А. В. Плешивцев // Научный форум: Экономика и менеджмент: сборник статей по материалам X международной научно-практической конференции. – 2017. – С. 66-70.

49 Шуленина, Н. В. История, политика и практика государственно-частного партнерства в рамках основных моделей взаимодействия власти и бизнеса / Н. В. Шуленина, Д. А. Ваяс // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2012. – № 3. – С. 71-79.

### III Правоприменительная практика

50 Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25) «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2010. – № 7. – С. 4-12; 2015. – № 8. – С. 8-17.

### IV Историко-правовые акты

51 Закон Амурской области от 06.09.2010 № 379-ОЗ (утратил силу) «О государственно-частном партнерстве в Амурской области» // Амурская правда. – 2010. – № 167.

### **Нормативно-правовые акты по теме Жилищно-коммунальное хозяйство как предмет ведения органов местного самоуправления (Амурская область)**

1 Конституция Российской Федерации: от 12.12.1993 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875#0>. – 05.11. 2016.

2 Жилищный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон № 188-ФЗ от 29.12.2004 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : офиц. сайт. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51057/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/). – 24.11. 2016.

3 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон № 195-ФЗ от 30.12.2001 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : офиц. сайт. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/). – 05.12.2016.

4 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергетических ресурсов: Федеральный закон № 307-ФЗ от 03.11.2015 г. [Электронный ресурс] // Консультан-

тПлюс : офиц. сайт. – Режим доступа:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_188331/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_188331/). – 05.12.2016.

5 О водоснабжении и водоотведении: Федеральный закон № 416-ФЗ от 07.12.2011 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : офиц. сайт. – Режим доступа:  
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=201043#0>. – 05.12. 2016.

6 О рекламе: Федеральный закон № 38-ФЗ от 13.03.2006 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : офиц. сайт. –  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_58968/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58968/). – 05.12. 2016.

7 О теплоснабжении: Федеральный закон № 190-ФЗ от 27.07.2010 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : офиц. сайт. – Режим доступа:  
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=197510#0>. – 05.12. 2015.

8 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.11.2003 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : офиц. сайт. – Режим доступа:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/6d3b1321c4f9966d07ca33533fc7ca347581c3a8/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/6d3b1321c4f9966d07ca33533fc7ca347581c3a8/). – 12.11. 2015.

9 Об отходах производства и потребления : Федеральный закон № 89-ФЗ от 24.06.1998 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : офиц. сайт. – Режим доступа:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19109/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/) . – 24.11. 2016.

10 Об электроэнергетике: Федеральный закон № 35-ФЗ от 26.03.2003 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : офиц. сайт. –  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_41502/1d6e91f6044257061097ae12e834b9e6bd76f162/#dst101060](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41502/1d6e91f6044257061097ae12e834b9e6bd76f162/#dst101060) . – 05.12. 2016.

11 О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов: Постановление Правительства РФ № 354 от 06.05.2011 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : офиц. сайт. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_114247/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114247/). – 24.11. 2016.

12 Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса: Федеральный закон № 210-ФЗ от 30.12.2004 г. ( утратил силу) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : офиц. сайт. – Режим доступа:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51037/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51037/) . – 24.11. 2016.

## II Специальная литература

13 Баженова, О.И. Муниципальное образование как субъект права / О.И. Баженова.. - М.: Изд-во Московского университета, 2010. – 256 с.

- 14 Батычко, В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций / В.Т. Батычко. – Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010. – 126 с.
- 15 Бондарь, Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь - М.: НОРМА, 2008 – 592 с.
- 16 Васильев, В.И. Муниципальное право России : учебник / В.И. Васильев. – М.: Юстицинформ, 2012. – 680 с.
- 17 Гелюс, Т.Ф. Нормативно-правовая база, регулирующая отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, и проблемы ее использования / Т.Ф. Гелюс, В.Ф. Крючкова // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. – 2015. – № 1 (3). – С. 55-59.
- 18 Гильванова, И.Н. Местное общественное управление и местное самоуправление: соотношение понятий (историко-теоретический аспект) / И.Н. Гильванова // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 1. – С. 28-31.
- 19 Гончаров, В.И. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления / В.И. Гончаров // Берегиня. 777. Сова: Общество. Политика. Экономика. – 2015. – № 1 (24). – С. 241-244.
- 20 Григорьев, С.А. Местное самоуправление в России: зарождение, принципы и функции / С.А. Григорьев // Вестник Академии. – 2008. – № 1. – С.76-79.
- 21 Дугарская, Т.А. Подходы к определению понятия «Местное самоуправление» / Т.А. Дугарская //Актуальные проблемы социально-гуманитарных знаний. Сборник статей – 2015.– С.166-172.
- 22 Земсков, В.А. Функции органов местного самоуправления как элемент функций государства / В.А. Земсков // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 4. – С. 92-94.
- 23 Игнатенко, В.В. Полномочия органов городского самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства: проблемы правового регулирования и реализации / В.В. Игнатенко // Академический юридический журнал. – 2016. – № 1 (63). – С. 60-63.
- 24 Игнатюк, Н.А. Муниципальное право: учебник для вузов / Н.А. Игнатюк, А.А. Замотаев, А.В. Павлушкин. – М.: Юстицинформ, 2007. – 312 с.
- 25 Карасев, А.Т. Система местного самоуправления в РФ: понятие, структура / А.Т. Карасев, А.В. Елькина // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – №1. – С. 145-148.
- 26 Корепина, Е.А. Административно-правовое регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Проблемы и пути их решения. / Е.А. Корепина // Актуальные

проблемы экономики в условиях кризиса. Сборник научных статей преподавателей кафедры Экономики и финансового права Филиала РГСУ в г. Люберцы. – 2016. – С. 47-53.

27 Костюков, А.Н. Муниципальное право России : Учебник для вузов / А.Н. Костюков. – М. :ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 687 с Кузнецов, В.В. Местное самоуправление в системе государственного управления : учебное пособие / В.В. Кузнецов, В.В. Ваховский. - Ульяновск УлГТУ, 2009. - 127 с.

28 Кусаинова, А.К. Актуальные вопросы жилищного права / А.К. Кусаинова // Власть Закона. – 2013. – № 3 (15). – С. 121-125.

29 Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: Юристъ, 2004. – 559 с.

30 Ланцов, В.М. Современные проблемы ЖКХ В России / В.М. Ланцов [и др.] // Известия Казанского государственного архитектурно-строительного университета. – 2011. – № 2 (16). – С. 284-289.

31 Лихачев, С.В. Теоретические основы функций органов местного самоуправления / С.В. Лихачев // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. – 2016. – №3(24). – С. 58-63.

32 Лихошва, О.А. К вопросу о понятии самостоятельности местного самоуправления / О.А. Лихошва // Марийский юридический вестник. – 2016. –№ 2(17). – С.43-46.

33 Матросов, В.И. Проблемы правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления / В.И. Матросов // Вестник Евразийской академии административных наук (Волгоград). – 2012. – № 3. – С.119-126.

34 Миронов, С.М. Проблемы и перспективы местного самоуправления: взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления / С.М. Миронов // Управленческое консультирование. – 2007. – № 1 (25). – С. 5-12.

35 Михайлов, Е.Н. Проблемы законодательства в сфере ЖКХ и некоторые пути их решения / Е.Н. Михайлов// Политика, государство и право. – 2014. – № 2. – С. 5-7.

36 Муниципальное право: Учебник для вузов / под ред. А.М. Никитина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 439 с.

37 Муниципальное право России :учебник / под ред. С.А. Авакьяна. – М. : Проспект, 2009. – 544 с.

38 Нефедов, А.А. Конституционно-правовое регулирование, актуальные проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства. / А.А. Нефедов // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2010. – № 2. – С. 77-80.

- 39 Никаноров, А.А. Развитие местного самоуправления в России и роль Европейской хартии местного самоуправления в его становлении / А.А. Никаноров, Е.В. Михайлова // Конституционное и государственное право. – 2016. – № 1. – С.92-95.
- 40 Останина, С.Ш. Содержание муниципальной деятельности и функций местного самоуправления / С.Ш. Останина // Вестник Казанского технологического университета. – 2012. – Т. 15. – № 20. – С. 213-214.
- 41 Прудников, А.С. Основные принципы Европейской хартии местного самоуправления, используемые в формировании органов местного самоуправления / А.С. Прудников, Ш.М. Нурадинов // Конституционное и государственное право. – 2016.– № 1 – С. 10-14.
- 42 Пшенко, О.Ю. Системный подход к понятию «местное самоуправление» / О.Ю. Пшенко, А.Г. Пшенко // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2012. – № 2(19). – С. 281-287.
- 43 Реброва, Н.М. Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие / Н.М. Реброва. – Новочеркасск: ЮРГТУ, 2011. – 254 с.
- 44 Реброва, Т.П. К вопросу о понятии местного самоуправления в науке и законодательстве / Т. П. Реброва, С.Н. Алямкин // Мир науки и образования. – 2016. – № 1(5). – С.17-23.
- 45 Солоницын, П.С. О сущности местного самоуправления и его функциях / П.С. Солоницын // Вестник Самарского юридического института. – 2011. – № 1(3). – 23-27.
- 46 Султанов, Е.Б. Классификация принципов местного самоуправления / Е.Б. Султанов// Ученые записки Казанского государственного университета. – Т.150, кн.5. – 2008. – С.73-78.
- 47 Федорова, Н.В. К вопросу о понятии и сущности местно самоуправления / Н.В. Федорова // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2009. – № 3. – С.87-91.
- 48 Фроленков, Ю.О. Права по осуществлению местного самоуправления и формы их реализации как элемент конституционно-правового статуса населения/ Ю.О. Фроленков//Наука и бизнес: пути развития. – 2013. – №9(27). – С.152-155.
- 49 Хачатурян, Б.Г. Понятие местного самоуправления, или почему «буксует» организация местного самоуправления в Российской Федерации / Б.Г. Хачатурян // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 1. – С. 126-132.
- 50 Шишкина, Е.В. Жилищно-коммунальное хозяйство как предмет ведения органов местного самоуправления : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е.В. Шишкина. – Владикавказ, 2011. – 213 с. и т.д.

## ГЛОССАРИЙ

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО** (англ. election law). 1) в **объективном смысле** совокупность правовых норм, закрепленных в источниках права и регулирующих порядок участия в выборах, порядок их проведения и порядок определения результатов голосований; 2) как **субъективное право** – право граждан избирать представительные органы государственной власти и местного самоуправления, и должностных лиц (активное И.п.) и быть избранными в эти органы или на соответствующие государственные посты (пассивное И.п.)

**Предметом** избирательного права является система общественных отношений, возникающих в сфере организации и проведении выборов. Отношения, регулируемые избирательным правом, называются избирательными отношениями.

**Нормы избирательного права** устанавливают: а) избирательный корпус страны; б) государственные органы, формируемые выборным путем; в) порядок выдвижения кандидатов; г) способы проведения выборов; д) отношения кандидата и избирателей (в отдельных государствах).

Содержание нормативно-правовых актов о выборах базируется на **принципах** избирательного права. Под ними понимаются основополагающие начала, руководящие идеи, лежащие в основе регламентации всей совокупности общественных отношений, складывающихся в процессе выборов. Принципы избирательного права – это условия, соблюдение которых придает выборам действительно демократический характер и делает их результаты легитимными. Принципы избирательного права могут быть поделены на две большие группы: 1) принципы, характеризующие **участие граждан в выборах** (всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, свободное и добровольное участие гражданина в избирательной кампании); 2) принципы, **отражающие организацию и проведение выборов** (обязательность, периодичность, альтернативность, состязательность и гласность).

**ЗАКОН** (англ. law) В широком смысле слова все нормативно-правовые акты в целом, все установленные государством общеобязательные правила. В собственно юридическом смысле закон - нормативно-правовой акт высшего представительного органа государственной власти или самого народа (напр. в порядке референдума), регулирующий наиболее значимые отношения, воплощающий права и свободы человека, его приоритеты и ценности и обладающий наибольшей юридической силой в правовой системе.

Как самостоятельный источник права закон сложился еще в древности и пришел на смену правовому обычаю. В римском праве законом считалось специальное и конкретное в правовом отношении выражение суверенной воли римского народа, реализованное через сложившиеся государственные установления. Главным воплощением писанного права римская правовая культура считала закон – *lex*. Для признания правового предписания закона необходимо было, чтобы он был надлежащим образом обнародован. Тайный закон не мог иметь юридической силы. Главным шагом в становлении римского законодательства стало издание в середине V в. до н.э. Законов XII таблиц.

Юридическая природа закона в отличие от иных нормативных правовых актов заключается в том, что закон – всегда письменный документ, в котором закрепляются вводимые юридические нормы или их изменения; акт строго определенных властных структур, как правило, высшего представительного органа страны – Федерального собрания, высших представительных органов субъектов Федерации или непосредственно народа (когда закон принимается в порядке референдума), т.е. носителей государственного суверенитета; принимается в особом порядке. Этот порядок закреплен в Конституции страны и в специальных законодательных актах – регламентах палат парламента. Специальная законотворческая процедура распадается на ряд стадий: законодательная инициатива, обсуждение законопроекта, принятие закона и его опубликование.

**КОНСТИТУЦИЯ** (*от лат. constitutio – установление, устройство*). Слово «конституция» имеет двойной смысл. В первом смысле конституция понимается как *строение, фигура, телосложение, устройство*. Общество, взятое в единстве всех его сторон, находящихся во взаимодействии и взаимно влияющих друг на друга, имеет свою конструкцию, т.е. обязательно построено по определенной схеме. Подобная упорядоченная структура социальных связей, составляющих общественную систему на определенном этапе ее исторического развития, есть не что иное, как **фактическая конституция** общества.

Во втором смысле под конституцией понимается *установление, закрепление в письменном виде характера и специфики существующих общественных отношений*. В отличие от фактической конституции это **юридическая конституция**. Таким образом, юридическая конституция есть отражение и закрепление в нормах права фактической конституции общества.

Если существование фактической конституции исчисляется многими тысячелетиями, то возраст юридической конституции гораздо более скромный – всего чуть более двухсот лет. Хотя еще в I-III вв. н. э. в отношении некоторых указов римских императоров употреблялся термин «конституция», но в основном для того, чтобы подчеркнуть особую важность этих указов. Аналогичные акты конституционного (т.е. устанавливающего

определенный правовой статус) типа существовали в эпоху средневековья. В 1215 г. в Англии была принята «Великая хартия вольностей». Но первые цельные юридические конституции связаны с возникновением буржуазного общества и государства. Первыми юридическими конституциями являются Конституция США (1787 г.) и Конституция Франции (1791 г.).

По своей сущности К. представляет собой политический и правовой документ. Как политический документ К. является декларацией, провозглашающей основные ценности общества. Как юридический документ она определяется как Основной Закон государства. К.- наивысшая правовая форма, в которой официально закрепляются ценности, институты и нормы конституционного строя, основы гос.- правового регулирования качественных общественных связей и отношений гос. власти. К. - признак государственности.

По форме К. делятся на *кодифицированные, неcodифицированные и смешанного типа*. Кодифицированной является К., если она представляет собой единый писанный акт, регулирующий все основные вопросы конституционного характера. Если те же вопросы регулируются несколькими писанными актами, то К. является неcodифицированной. К. смешанного типа включают в себя не только парламентские законы и судебные прецеденты, но также обычаи и доктринальные толкования, т.е. являются частично писанными. По способу внесения в них изменений К. делятся на *гибкие и жесткие*. Первые могут быть изменены путем принятия обычного закона. Вторые могут быть изменены только путем специальной усложненной процедуры, требующей, как правило, квалифицированного большинства голосов членов парламента, в иногда также проведения референдума для утверждения поправок к К., ратификации этих поправок определенным числом субъектов федерации и т.п. По срокам действия К. делятся на *постоянные и временные*.

**МОТИВАЦИЯ ВЛАСТИ** Совокупность стремлений человека получить влияние на индивидуумы или группы людей с помощью средств власти (таких, например, как принуждение и привилегии, позитивное и негативное подкрепление в форме одобрения или наказания). В случае возникновения разногласия между притязаниями на руководство и реальными возможностями власти возникает мотивационное напряжение и человек стремится увеличить уровень контроля и влияния на других. Борьба за высокое положение в административной иерархии представляет собой пример таких действий.

Данное понятие широко используется в политической психологии. В работах ( М.Вебера, Е.Б.Шестопала, Г.Г.Дилигенского, Е.В.Егорова-Гантмана, С.Б.Каверина, Х.Хекхаузена, Д.Мак-Клелланда и др), посвященных мотивации власти, рассматривается осуществление власти субъектом, исследуется вопрос об источниках власти и возможностях их

использования, оценивается мотивационная основа объекта власти. Субъекту власти необходимо определить силу своих источников для того, чтобы избрать правильную и наиболее эффективную стратегию их использования. При этом деятельность власти определяется не одним соответствующим мотивом власти, а различными мотивами партнера, структуру привлекательности которых эта деятельность должна перестраивать. Д.Мак-Клелланд выделяет два вида мотивов власти, называя их личностно ориентированной и социоориентированной властью. В первом случае люди стремятся к власти не ради того, чтобы достичь определенных общественно важных целей, а лишь потому, что наличие ее приносит им удовлетворение. Такие люди используют все возможные средства принуждения, чтобы получить и усилить контроль над другими. Люди, у которых преобладает социоцентрическая модель власти, стремятся к ней, поскольку она предоставляет возможность достичь определенных общественных целей. В таком случае человек не только стремится к абсолютному доминированию (господству), но и озабочен интересами дела.

**ПРАВО** Одно из самых сложных общественных явлений. Более чем двухтысячелетняя история юридической науки знает множество правовых теорий (историческая, реалистическая, социологическая, психологическая, материалистическая, нормативная и т.д. теории права), но ни одна из них до конца не раскрывает сущности права.

Пониманию природы (сущности) права способствует различие права позитивного и обычного, и права естественного. *Позитивное право* – это совокупность юридических норм, исходящих от государства и закрепленных в законодательстве, т.е. право, выраженное в законе. Позитивное право возникает вместе с государством. *Обычное право* – система норм, правил поведения, основывающаяся на обычае. Обычное право возникло в догос. период развития стран и народов, оно было широко распространено в рабовладельческие и феодальные времена (Русская правда, Алеманнская правда, Салическая правда и т.п.). По мере развития государств и их правовых систем О.п. часто становилось органической частью закона. *Естественное право* представляет объективно существующее («природное») право, отражающее представления людей об идеалах справедливости и свободы. Своим содержанием оно охватывает такие естественные права, как право на жизнь, свободу, неприкосновенность, частную собственность и др. Естественное право выражается через правовые идеи, принципы права.

В современной науке П.: 1) система общеобязательных социальных норм, охраняемых силой гос. принуждения, обеспечивающего юридическую регламентацию общественных отношений в масштабе всего общества. Такое определение П. (П. в объективном смысле) следует отличать от П. в субъективном смысле. 2) Субъективное

право – это основанная на законе свобода, или возможность совершать определенные действия конкретным лицом – субъектом права (право собственника истребовать принадлежащее ему имущество из незаконного владения, право гражданина на судебную защиту и т.д.). Фактически, право – это равный масштаб по отношению к разным людям.

**САМОУПРАВЛЕНИЕ** Самостоятельность к.-л. организованной социальной общности в управлении собственными делами. С. адм.-терр. единиц – местное самоуправление. Местное самоуправление, управление всей совокупностью дел, отнесенных к компетенции местных органов власти, с помощью избранных населением органов власти и управления. В международном праве (Европейской хартии о местном самоуправлении) трактуется как право и реальная способность органов М. с. регламентировать и управлять значительной частью государственных дел, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения.

М. с. также представляет собой деятельность местных органов власти по реализации предоставленных им полномочий С. и практику решения текущих административных, хозяйственных, кадровых и иных вопросов государственными и общественными организациями, опирающаяся на демократические принципы выборности и сменяемости руководства на основе выборов, его подотчетности членам коллектива, обеспечения возможности ротации руководства в рамках коллектива и по его инициативе. С. предполагает самостоятельный выбор целей и путей их достижения самоуправляющимися структурами при сохранении взаимодействия со сменными и иерархически иными структурами; при отсутствии такого взаимодействия, достигаемого согласованием и соподчинением целей разных общественных структур и компонентов, С. может привести к нарастанию хаотических тенденций, деформации и распаду общественной системы на относительно автономные элементы.

Основной формой М. с. в РФ выступают муниципальные образования. В компетенцию органов М. с. входят: самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, определение населением структуры органов местного самоуправления, изменение границ территорий, в рамках которых осуществляется местное самоуправление.

**СИСТЕМА ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ** 1) совокупность общественных отношений (как урегулированных, так и не урегулированных нормами права), возникающих в процессе формирования органов государственной власти и местного самоуправления посредством выборов, и лежащих в основе общего облика выборной системы в стране; 2) порядок (процедура) формирования выборных (прежде всего представительных) органов государства. И. с. - важнейший элемент политической системы государства, она

регулируется правовыми нормами, которые в совокупности образуют избирательное право. И. с. охватывает: а) принципы и условия участия в формировании избирательных органов; б) организацию и порядок выборов и, в некоторых странах, отзыва выборных лиц. Конституционными принципами российской И. с. являются: всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, свобода предвыборной агитации, равенство прав кандидатов при проведении избирательной кампании; 3) система распределения мест в выборных органах после установления результатов голосования.

Известны две основных И. с.: мажоритарная и пропорциональная, а также смешанные И. с. При мажоритарной избирательной системе (от французского слова «majorite» - «большинство») избранными считаются кандидаты (списки кандидатов), получившие большинство голосов избирателей, т.е. 50% + 1 голос. Пропорциональная избирательная система используется при проведении выборов в представительные органы власти и предполагает участие в избирательном процессе политических партий, формирующих списки своих кандидатов. В основе пропорциональной избирательной системы лежит принцип распределения депутатских мандатов пропорционально полученному каждым списком кандидатов числу голосов избирателей. Смешанная избирательная система предполагает одновременное использование при формировании представительных органов власти элементов пропорциональной и мажоритарной избирательных систем.

***СИСТЕМА ПОЛИТИЧЕСКАЯ.*** В зарубежной и отечественной литературе все еще не затихают дискуссии относительно содержания и сущности понятия политической системы. Часто под «политической системой» (от греч. systema – целое) понимают совокупность определенных элементов, в результате функционирования которых реализуется политическая власть, осуществляется регулирование политических процессов, управление делами общества, обеспечивается политическая стабильность, мир и развитие. Применение данного понятия в политологической аналитике обусловлено следующими моментами: 1) оно фиксирует комплексный характер жизнедеятельности общества в целом, осуществления власти и политической жизни общества в частности; 2) обращает внимание на некую упорядоченность, дисциплину в осуществлении политической жизни общества, но вне простого однолинейного характера причинно-следственных связей; 3) раскрывает сложный механизм регулирования политических процессов, формирования и функционирования политической власти; 4) подчеркивает качественную определенность системы власти, представляющей собой целостное, упорядоченное множество элементов, взаимодействие которых порождает новое качество, не сводимое к ее частям.

Как часть общества, функционируя в социальной среде, политическая система подвергается влиянию тех воздействий, которые исходят извне, от общества, а также импульсов изнутри – взаимодействий ее институтов, ценностей, норм и т.д. Как самостоятельная целостная система политическая система включает в себя ряд подсистем, которые в свою очередь являются сложными системами: *институциональная; нормативная; функциональная; коммуникативная; идеологическая*. Политическая система реализует ряд функций, к которым чаще всего относят: 1) политическую социализацию; 2) политическое рекрутирование; 3) артикуляцию и агрегацию интересов; 4) согласование разнообразных интересов государственных и социальных общностей; 5) установление и реализацию правил поведения, контроль за их соблюдением с помощью исполнительно-распорядительных органов; 6) обеспечение внутренней и внешней безопасности и стабильности политической системы.

**СТАБИЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКАЯ** - устойчивое состояние политической системы, позволяющее ей эффективно функционировать и развиваться под влиянием внешней и внутренней окружающей среды, сохраняя при этом свою структуру и способность контролировать процессы общественных перемен. Значительный вклад в исследование С.п. внесли С.Липсет и С.Хантингтон. Согласно Липсету, С.п. определяется легитимностью и эффективностью , власти. Отсутствие обеих переменных обуславливает нестабильность политической системы, наличие же лишь одной из них приводит к относительной стабильности/нестабильности. Хантингтон связывает политическую стабильность с уровнем политической институционализации. Чем выше уровень политической институционализации, тем стабильнее система. Различают два типа внутривнутриполитической стабильности: автономную и мобилизационную. Мобилизационная стабильность возникает в общественных структурах, где развитие инициируется "сверху", само же общество как бы мобилизуется для реализации цели на определенный срок. Она может формироваться и функционировать как следствие кризисов, конфликтов, Всеобщего гражданского подъема или путем открытого насилия, принуждения. В системах такого типа главенствующим может выступать интерес государства, правящей партии, авторитарного харизматического лидера, берущих на себя ответственность выражать интересы общества и способных в этот отрезок времени обеспечить его прогресс. Основными ресурсами жизнеспособности мобилизационной С.п. могут служить физический и духовный потенциал лидера; военное состояние и боеспособность режима; положение дел в экономике; уровень социальной напряженности в обществе, способный отделить носителя власти от народа; наличие политической коалиции на антиправительственной основе; настроение в армии и др. социальные факторы, способствующие нарастанию кризисных явлений в политической системе.

Правящая элита мобилизационных систем не ощущает потребности в изменении до тех пор, пока статус-кво позволяет ей сохранять социальные позиции. Система мобилизационной стабильности обладает легитимностью всеобщего порыва либо открытого принуждения. Исторически данный тип политической стабильности недолговечен. Автономный тип стабильности, т.е. независимый от желания и воли каких-л. конкретных социальных и политических субъектов, возникает в обществе, когда развитие начинается "снизу" всеми структурами гражданского общества. Это развитие никто не стимулирует специально, оно существует в каждой подсистеме общества. Возникает единство власти и общества, необходимое для проведения глубоких социально-экономических и политических преобразований и обеспечивающее стабилизацию правящего режима. Автономная, или открытая, система выполняет возложенные на нее функции главным образом за счет легитимации власти, т.е. добровольной передачи ряда управленческих функций высшим эшелонам власти. А это масштабно возможно только в условиях постепенного укрепления позиций демократического режима. При данном типе стабильности социальные контрасты и противоречия (религиозные, территориальные, этнические и др.) сведены до минимума, социальные конфликты здесь легализованы и разрешаются цивилизационными способами, в рамках существующей системы, культивируется убеждение в благополучии страны по сравнению с др., поддерживается динамика роста благосостояния. Важным фактором автономной стабильности является гетерогенность населения по статусу, занятости, доходам. Политическая система, не пренебрегая ролью главного субъекта общественных изменений, призвана поддерживать существующие экономические отношения. Демократия в автономных системах становится устойчивой традицией и общецивилизационной ценностью. К факторам нестабильности можно отнести борьбу за власть между конкурирующими группировками правящей элиты, создание угрозы целостности и самому существованию государств персонификацию власти, преобладание в государственной политике корпоративных интересов господствующих элит, наличие межэтнических и региональных противоречий, сложность обеспечения преемственности демократической власти, внешнеполитически авантюризм, доктринерство в политике и др. Нестабильность может проявляться в таких формах, как изменение политического режима, смена правительства, вооруженная борьба с правящим режимом, активизация оппозиционных сил и др.

**СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ** Государственное образование в составе федерации. Каждое федеративное государство состоит из С.ф. (федеральных единиц), которые называются по-разному: штаты (США, Индия), провинции (Аргентина, Пакистан), земли (Австрия, Германия), кантоны (Швейцария) и др. Каждый С.ф. имеет свою конституцию (устав), законодательство, а в некоторых федеративных государствах и свою судебную систему.

Конституции федеративных государств всегда проводят четкое, детальное разграничение компетенции федерации как таковой и ее субъектов. Степень относительной самостоятельности С.ф. в их отношениях с центром может быть различной в различных государствах, но при этом во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти они между собой равноправны. Равноправие С.ф. - один из основных принципов федерализма.

Понятие «субъект федерации» впервые введено Конституцией РФ 1993 года и обусловлено исторически сложившейся асимметричностью Российской Федерации, наличием в ней государственных образований, основанных на национально-территориальном принципе (республики, автономии), и иных, основанных на территориальном принципе (края, области, города федерального значения). Охват всех этих форм понятием «субъект федерации», не известным ранее действовавшим конституциям, подчеркнул их общую природу как равноправных членов Российской Федерации. Это не исключает некоторых различий в их правовом статусе, а тем более экономических и иных социальных различий, сложившихся в процессе исторического развития. Это предопределяет основную цель государственной региональной политики – выравнивание не только правового статуса, но и фактических экономических и иных социальных возможностей субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ устанавливает шесть видов субъектов РФ: республика в составе РФ, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ. Таких субъектов 83 (21 республика, 46 областей, 9 краев, 1 автономная область, 4 автономных округа, 2 города федерального значения).

**СУВЕРЕНИТЕТ** (от фр. *souverainete* – верховная власть) – верховенство и независимость власти. Различают : 1) **государственный С.** как верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость во внешнеполитических отношениях. Принцип С. - один из основных принципов международного права, получивший юридической закрепление в Уставе ООН (ст. 2). Термин «С.» в государственно-правовом смысле был впервые введен французским юристом ХУ1 в. Ж.Бодэном и первоначально сохранял связь с феодальным правом, обозначая прежде всего власть верховного сюзерена в противоположность власти вассальных правителей. Однако Вестфальский мир 1648 года признал суверенные права за всеми европейскими государствами (включая вассалов Священной Римской Империи), таким образом положив начало современной системе, в которой суверенитет предполагается необходимым атрибутом любого государства. В последнее время, однако, все громче говорится о «размывании» понятия суверенитета, связанном с процессом глобализации и усиления взаимных связей и взаимозависимости

между государствами, что ведет, с одной стороны, к усилению роли наднациональных органов, которым государства частично делегируют свои суверенные права (пример – Европейский Союз), с другой – к признанию ряда проблем (например, права человека) выходящими за рамки исключительного ведения отдельных государств и подлежащими международному регулированию; 2) **национальный С.** как полновластие нации, ее политическая свобода, обладание реальной возможностью определять характер национальной жизни, включая прежде всего способность политически самоопределяться вплоть до отделения и образования самостоятельного государства; 3) **народный С.** как полновластие народа, т.е. обладание народом социально-экономическими и политическими средствами, всесторонне и последовательно обеспечивающими реальное участие всех социальных групп и слоев в управлении делами общества и государства.

**СТАБИЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКАЯ** Устойчивое состояние политической системы, позволяющее ей эффективно функционировать и развиваться под влиянием внутренней и внешней окружающей среды, сохраняя при этом свою структуру и способность контролировать процессы общественных перемен. Считается, что стабильные политические системы способны преодолевать кризисные ситуации без гражданских конфликтов и войн. Различают внутривнутриполитическую, региональную и международно-политическую стабильность. Специфика этих систем связана, прежде всего, с включенными в них политическими субъектами. Главными субъектами внутривнутриполитической С. рассматривают государство и гражданское общество. Система же региональной и международно-политической С. содержит в себе большее количество субъектов политического процесса, значительно более автономных и выступающих как целостные управляющие образования.

Различают два типа внутривнутриполитической стабильности: мобилизационную и автономную. Автономный тип определяется как независимый от желания и воли каких-либо конкретных социальных и политических субъектов и возникает в обществе, когда развитие инициируется и начинается «снизу» всеми структурами гражданского общества. При данном типе стабильности социальные контрасты и противоречия сведены до минимума, социальные конфликты здесь легализованы и разрешаются цивилизованными способами. Утверждается, что данный тип стабильности характерен для демократических политических режимов. Мобилизационная стабильность возникает в общественных структурах, где развитие инициируется «сверху», само же общество как бы мобилизуется для реализации цели на определенный срок. Она может формироваться и функционировать как следствие кризисов, социальных конфликтов, всеобщего гражданского подъема или путем открытого насилия, принуждения. Считается, что

мобилизационная стабильность проявляется в не демократических политических режимах.

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ** Совет Федерации является «верхней» палатой Федерального Собрания – парламента Российской Федерации. Во всех федеративных государствах одна из палат парламента выступает как представительство членов федерации (например, Сенат в США, Бундесрат в Германии). Аналогична и роль С.Ф., компетенция и деятельность которого призваны отразить позиции и интересы субъектов Российской Федерации. Соответственно в С.Ф. (Конституция РФ, ст. 95, ч. 2) входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Представители избираются законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ или назначаются высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ).

В качестве верхней палаты С.Ф. выступает как своеобразная вторая инстанция в законодательном процессе: законы, принятые Государственной Думой, должны получить по усмотрению С.Ф. либо молчаливое одобрение (т.е. без обсуждения палатой), либо быть одобрены в итоге рассмотрения палатой. Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров РФ; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира. В соответствии со ст. 108 Конституции РФ безусловному обязательному рассмотрению в С.Ф. подлежат принятые Государственной Думой федеральные конституционные законы. Кроме того, к ведению С.Ф. относятся ряд вопросов, относящихся к исключительной компетенции С.Ф. (см. ст. 102 Конституции РФ).

Совет Федерации, равно как и каждый член Совета Федерации, обладает правом законодательной инициативы.

**УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ.** Понятие «государственное управление» употребляется обычно в двух значениях – в широком и узком. В широком значении под государственным управлением понимается целенаправленное, организующее-регулирующее воздействие государства на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей в целях их упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу государства и осуществляемое посредством государственного аппарата, всех ветвей государственной власти. В узком же значении это

понятие сводится исключительно к деятельности исполнительных (административных) органов государства. В последнем значении оно используется главным образом в административном праве.

Государственное управление осуществляется в рамках государственно-организованного общества и представляет собой управляющее воздействие одних людей, организованных во властные структуры, на других, занятых в сферах производства и воспроизводства материальных, социальных и духовных ценностей. Место и роль государственного управления в обществе определяется тем, что оно: во-первых, носит государственно-властный характер, т.е. опирается на организованную силу, способную осуществлять свою волю посредством принуждения; во-вторых, распространяет свое влияние на все общество, на все значимые процессы в нем; в-третьих, проявляется как взаимодействие двух систем – субъекта управления (им являются государственный аппарат в целом и его различные звенья) и объекта управления (это люди, их коллективы, объединения, общности и т.п.). При этом конкретные средства, методы и способы государственного управления могут быть самыми разнообразными: от прямого распорядительства или директивного управления, предполагающего широкое применение административного принуждения до государственного регулирования, включающего использование правовых, экономических, идеологических и иных косвенных рычагов воздействия на управляемые объекты.