

**В.И. ШКАТУЛЛА**

серия образование

**КОММЕНТАРИЙ  
К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ  
ОТ 6 ОКТЯБРЯ 2003 Г. № 131-ФЗ  
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ  
ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(ПОСТАТЕЙНЫЙ)**

*5-е издание, переработанное и дополненное*

**В.И. ШКАТУЛЛА**

**КОММЕНТАРИЙ  
К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ  
от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ  
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ  
ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(постатейный)**

5-е издание, переработанное и дополненное

Москва  
ЮСТИЦИНФОРМ  
2019

УДК 342.25(470)(094.072)  
ББК 67.401  
Ш66

**Шкатулла В.И.**

Ш66 Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : (постатейный) / В.И. Шкатулла. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Юстицинформ, 2019. — 592 с.

ISBN 978-5-7205-1492-1

В книге рассматриваются методики модернизации и инновационного развития местного самоуправления, приводятся основные подзаконные акты, применяя которые можно повысить конкурентоспособность муниципального образования. Их включение в комментарий позволяет населению, испытывающему трудности доступа к правовым актам, использовать весь потенциал комментируемого Закона.

Книга рассчитана на глав администраций, муниципальных служащих, депутатов, иных выборных должностных лиц местного самоуправления, а также может послужить учебным пособием для студентов, аспирантов, преподавателей в системе профессионального образования.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, поселение, инновационное развитие, муниципальная служба, муниципальная община.

УДК 342.25(470)(094.072)  
ББК 67.401

ISBN 978-5-7205-1492-1

© ООО «Юстицинформ», 2019

**V.I. SHKATULLA**

**COMMENTARY  
TO THE FEDERAL LAW  
of 6 October 2003 No. 131-FZ  
«ON THE GENERAL PRINCIPLES  
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
ORGANIZATION IN THE RUSSIAN  
FEDERATION»  
(itemized)**

5th edition, revised and expanded

Moscow  
YUSTITSINFORM  
2019

УДК 342.25(470)(094.072)  
ББК 67.401  
Ш66

**Shkatulla V.I.**

Ш66      Commentary to the Federal Law of 6 October 2003 No. 131-FZ «On the General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation» : (itemized) / V.I. Shkatulla. — 5th ed., rev. and exp. — M. : Yustitsinform, 2019. — 592 p.

ISBN 978-5-7205-1492-1

The book considers techniques of modernization and innovative development of local self-government and provides the main bylaws which application can increase competitiveness of a municipal unit. Their inclusion in the comment allows the population experiencing difficulties of access to legal acts to use all potential of the commented Law.

The book is designed for heads of administrations, municipal employees, deputies and other elected officials of local self-government and also can serve as the manual for students, graduate students and teachers in the system of professional education.

**Keywords:** local self-government, settlement, innovative development, municipal service, municipal community.

УДК 342.25(470)(094.072)  
ББК 67.401

ISBN 978-5-7205-1492-1

© LLC «Yustitsinform», 2019

# СОДЕРЖАНИЕ

---

Предисловие .....	11
Вступительная статья .....	17
<b>Комментарий к федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» .....</b>	<b>61</b>
<b>Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>68</b>
Статья 1. Местное самоуправление .....	68
Статья 2. Основные термины и понятия .....	71
Статья 3. Права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления .....	84
Статья 4. Правовая основа местного самоуправления .....	90
Статья 5. Полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления .....	94
Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления .....	97
Статья 7. Муниципальные правовые акты .....	99
Статья 8. Межмуниципальное сотрудничество .....	102
Статья 9. Официальные символы муниципальных образований .....	109
<b>Глава 2. ПРИНЦИПЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>112</b>
Статья 10. Территории муниципальных образований .....	112
Статья 11. Границы муниципальных образований .....	117
Статья 12. Изменение границ муниципального образования .....	122
Статья 13. Преобразование муниципальных образований .....	125
Статья 13.1. Упразднение поселений .....	132
Статья 13.2. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях .....	134
<b>Глава 3. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ .....</b>	<b>136</b>
Статья 14. Вопросы местного значения городского, сельского поселения .....	136
Статья 14.1. Права органов местного самоуправления городского, сельского поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений .....	155
Статья 15. Вопросы местного значения муниципального района .....	166
Статья 15.1. Права органов местного самоуправления муниципального района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципальных районов .....	173
Статья 16. Вопросы местного значения городского округа .....	174

Статья 16.1. Права органов местного самоуправления городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района...	182
Статья 16.2. Вопросы местного значения внутригородского района.....	184
Статья 17. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.....	186
Статья 17.1.Муниципальный контроль.....	190
Статья 18. Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления.....	191
Статья 18.1. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления.....	192
<b>Глава 4. НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ.....</b>	<b>196</b>
Статья 19. Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями .....	196
Статья 20. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.....	199
Статья 21. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий .....	200
<b>Глава 5. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>202</b>
Статья 22. Местный референдум .....	202
Статья 23. Муниципальные выборы .....	207
Статья 24. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования .....	218
Статья 25. Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования.....	222
Статья 25.1.Сход граждан .....	228
Статья 26. Правотворческая инициатива граждан .....	229

---

Статья 27. Территориальное общественное самоуправление .....	232
Статья 28. Публичные слушания, общественные обсуждения .....	239
Статья 29. Собрание граждан.....	246
Статья 30. Конференция граждан (собрание делегатов).....	256
Статья 31. Опрос граждан .....	257
Статья 32. Обращения граждан в органы местного самоуправления .....	269
Статья 33. Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.....	275
<b>Глава 6. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>289</b>
Статья 34. Органы местного самоуправления .....	289
Статья 35. Представительный орган муниципального образования .....	295
Статья 35.1. Фракции в представительном органе муниципального образования .....	302
Статья 36. Глава муниципального образования.....	303
Статья 37. Местная администрация .....	315
Статья 38. Контрольно-счетный орган муниципального образования.....	321
Статья 39. Избирательная комиссия муниципального образования.....	323
Статья 40. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления .....	324
Статья 41. Органы местного самоуправления как юридические лица.....	331
Статья 42. Муниципальная служба .....	332
<b>Глава 7. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ .....</b>	<b>349</b>
Статья 43. Система муниципальных правовых актов .....	349
Статья 43.1. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов.....	388
Статья 44. Устав муниципального образования .....	390
Статья 45. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан .....	394
Статья 45.1. Содержание правил благоустройства территории муниципального образования .....	404

Статья 46. Подготовка муниципальных правовых актов .....	406
Статья 47. Вступление в силу муниципальных правовых актов ...	438
Статья 48. Отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия.....	439
<b>Глава 8. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>441</b>
Статья 49. Экономическая основа местного самоуправления .....	441
Статья 50. Муниципальное имущество.....	444
Статья 51. Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом.....	448
Статья 52. Местные бюджеты .....	452
Статья 53. Расходы местных бюджетов .....	463
Статья 54. Закупки для обеспечения муниципальных нужд .....	465
Статья 55. Доходы местных бюджетов .....	467
Статья 56. Средства самообложения граждан.....	468
Статья 57. Доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов .....	468
Статья 58. Доходы местных бюджетов от региональных налогов и сборов .....	469
Статья 59. Доходы местных бюджетов от федеральных налогов и сборов .....	469
Статья 60. Выравнивание бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, внутригородских районов.....	469
Статья 61. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением.....	470
Статья 62.....	473
Статья 63. Предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий .....	473
Статья 63.1. Субсидии и иные межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации.....	475
Статья 64. Муниципальные заимствования .....	476
Статья 65. Субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты, предоставляемые из местных бюджетов .....	479
<b>Глава 9. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО .....</b>	<b>481</b>
Статья 66. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации.....	481

---

Статья 67. Общероссийское объединение муниципальных образований .....	483
Статья 68. Межмуниципальные организации .....	499
Статья 69. Некоммерческие организации муниципальных образований .....	503
<b>Глава 10. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ .....</b>	<b>506</b>
Статья 70. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления .....	506
Статья 71. Ответственность органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением .....	509
Статья 72. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством .....	510
Статья 73. Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством .....	513
Статья 74. Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством .....	515
Статья 74.1. Удаление главы муниципального образования в отставку .....	517
Статья 75. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления .....	524
Статья 168.1. Понятие временной финансовой администрации ....	526
Статья 168.2. Основания и порядок введения временной финансовой администрации .....	527
Статья 76. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами .....	528
Статья 77. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления .....	535
Статья 78. Обжалование в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления .....	542

Статья 77. Отмена решения об итогах голосования, о результатах выборов, референдума .....	542
<b>Глава 11. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>546</b>
Статья 79. Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения .....	546
Статья 80. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях...	547
Статья 81. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах .....	556
Статья 82. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях .....	561
Статья 82.1. Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) .....	562
Статья 82.2. Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково» .....	566
Статья 82.3. Особенности организации местного самоуправления на территориях опережающего социально-экономического развития .....	568
Статья 82.4. Особенности организации местного самоуправления на территориях инновационных научно-технологических центров.....	569
<b>Глава 12. ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ.....</b>	<b>571</b>
Статья 83. Вступление в силу настоящего Федерального закона...	571
Статья 84. Особенности осуществления местного самоуправления в переходный период.....	575
Статья 85. Обеспечение реализации положений настоящего Федерального закона.....	580
Статья 86. Признание утратившими силу отдельных нормативных правовых актов .....	587
<b>Заключение.</b> .....	590
<b>Список сокращений</b> .....	591

# ПРЕДИСЛОВИЕ

---

Институт местного самоуправления как самостоятельный институт публичной власти появился в России в 1990 г. Без местного самоуправления в современных условиях невозможно осуществление народовластия. Для того чтобы модель местного самоуправления выполняла свои задачи и функции, она должна быть социально ориентирована и эффективна с точки зрения осуществления народовластия на местном уровне.

Развитие законодательства о местном самоуправлении отражено в следующих правовых актах:

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 г. № 1247-ХІ «Об утверждении Положения об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР»;

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 сентября 1985 г. № 1306-ХІ «Об утверждении Положения об общественных сельских, уличных, квартальных комитетах в населенных пунктах РСФСР»;

Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-І «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (диапазон действия данной редакции: с 31 октября 1990 г. по 31 августа 1995 г.);

Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-І «О местном самоуправлении в Российской Федерации»;

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.);

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления, утв. постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1251;

Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»;

Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»;

Указ Президента РФ от 22 октября 1998 г. № 1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации»;

Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

постановление Правительства РФ от 20 декабря 2004 г. № 814 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти по утверждению границ муниципальных образований» и другие.

Несмотря на то что переходный период, начавшийся в 2003 г., завершился в 2009 г. и Закон вступил в силу на всей территории России, на этом развитие законодательства о местном самоуправлении не закончилось. Перед страной поставлены новые задачи, например, в Стратегической программе развития России до 2020 г., в Послании Президента России Федеральному Собранию РФ.

Для выполнения этих задач законодательство о местном самоуправлении нуждается в модернизации. Задачи модернизации частично изложены во вступительной статье к комментарию. Сложившуюся систему местного самоуправления необходимо освободить от недостатков, сделать современной, и это избавление и будет означать ее модернизацию.

Перед системой законодательства о местном самоуправлении в настоящее время поставлены новые задачи, которые можно решить только на пути инновационного развития законодательства, получая и применяя новые знания. Таким образом, можно назвать два направления развития законодательства о местном самоуправлении: 1) модернизация законодательства — прежде всего избавление системы от ошибок и повышение эффективности действующего законодательства; 2) инновационное развитие законодательства — его изменение на основе нового знания.

Изменяя законодательство о местном самоуправлении, можно решить несколько важнейших для общества и государства задач:

1) повысить конкурентоспособность каждого муниципального образования с другими муниципальными образованиями и на этой основе всей страны;

2) увеличить количество и качество услуг и работ, которые предоставляют гражданам органы местного самоуправления сами и через свои организации, доведя их качество до уровня развитых государств, например, Франции, Германии, Великобритании;

3) повысить качество жизни населения;

4) перейти на стандарты социального развития развитых стран;

5) осуществить политическое, гражданское, этическое и экономическое развитие всех жителей муниципальных образований;

6) обеспечить достойные условия жизни для каждого жителя муниципального образования;

7) создать высокоэффективную систему социальной защиты населения, рассматривая социальную защиту в широком смысле как деятельность государства и муниципальных образований, направленную на обеспечение процесса формирования и развития полноценной личности, выявление и нейтрализацию негативных факторов, воздействующих на личность, создание условий для ее самоопределения и утверждения.

Анализируя процесс функционирования и развития системы местного самоуправления, целесообразно выделить основное противоречие. Это противоречие имеет форму отчуждения населения от публичной власти.

Процесс общественного развития в любой из подсистем общества — это процесс постоянного рождения, движения, трансформации, смягчения, преодоления конкретных форм отчуждения. Значимость отчуждения иногда выражают формулой «нет отчуждения — нет развития». Отчуждение можно рассматривать как феномен, включенный в общий механизм исторического развития.

Отчуждение выступает одной из сторон общественного противоречия и в таком качестве способствует, стимулирует возникновение нового, т.е. новых форм, состояний социальных систем или протекающих в них процессов. Отчуждение часто понимается не только как негативный феномен, ему придается и определенный позитивный смысл. В проблеме отчуждения проявляются проблемы гуманизма, соотношения личности и общества, сущности и существования и т.д.

Труд, собственность, семья, формы социальной дифференциации, управление, государство можно рассматривать как определенные формы отчуждения, которые обладают рядом особенностей, де-

терминированных тем или иным типом общества. Отчуждение есть реальная проблема, выражающаяся в многообразии конкретных форм, образующих социальную действительность.

Преодоление отчуждения в истории философии рассматривалось через процесс самопознания духа. По Гегелю существуют три основные формы преодоления отчуждения. Первая — возникновение природы из духа. Отчуждение есть отрицательный, но необходимый момент развития. Возникновение природы и общества из духа не может осуществляться иначе, чем посредством отчуждения. Форма нового перед утверждением в качестве положительного выступает сначала как разрушительная, отрицательная сила.

Вторая форма — воспроизведение духа в общество, человеческую историю, социальные институты. Отчуждение — закономерный и противоречивый момент развития, который раскрывается через анализ переходов от одной исторической эпохи к другой. Отчуждение может выглядеть как скачок в развитии общества; его можно рассматривать как элемент развития. Иногда обществцивилизационное развитие рассматривается как процесс, включающий общественное разделение труда, отчуждение труда, возникновение собственности, становление социальной дифференциации общества (включая классы) и государства и т.д.

Третья форма — воплощение человеческого духа в деятельности и в продуктах труда.

Программу модернизации нередко рассматривают как программу догоняющего развития, а программу инновационного развития — как программу опережающего развития.

Нуждается в определении понятие «конкурентное местное самоуправление». Это местное самоуправление, которое: 1) полностью обеспечивает себя финансовыми и материальными ресурсами; 2) на территории муниципального образования обеспечена полная занятость трудоспособного населения; 3) услуги и работы, которые осуществляют местные органы самоуправления, оказываются на уровне развитых стран; 4) у каждого жителя муниципального образования имеются достойные условия для жизни; 5) каждое домовладение должно быть подключен к воде, канализации, газу.

В субъекте Российской Федерации населению предоставляется около 120 государственных и муниципальных услуг, примерно треть

из которых связана с социальной поддержкой и социальной защитой граждан<sup>1</sup>.

Единицами муниципального образования могут выступать домовладение, физические и юридические лица, гражданин и т.д.

Единый портал государственных и муниципальных услуг России [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru) является элементом электронного правительства России. Через портал за 2017 г. оказано 1,3 миллиарда госуслуг.

Местное самоуправление должно ориентироваться на реальные потребности людей. По-настоящему современным может считаться только общество, настроенное на непрерывное обновление, на постоянные эволюционные преобразования социальных практик, демократических институтов, представлений о будущем, оценок настоящего, на постепенные, но необратимые перемены в технологической, экономической, культурной областях, на неуклонное повышение качества жизни.

Пути реализации потребностей людей выражены в правах и законных интересах, поэтому задача местного самоуправления состоит в том, чтобы создать условия и обеспечить эти потребности. Вопросы местного значения должны быть ориентированы на обеспечение прав человека и законные интересы, которое гарантируется тремя видами публичной власти: федеральной, региональной и местной.

Очевидна необходимость предоставления населению, проживающему на территории разных муниципальных образований, одинакового объема услуг и работ независимо от доходов муниципального образования, а также от других существенных факторов, значительно варьирующихся по стране, считает В.В. Гришин<sup>2</sup>.

Основной целью деятельности органов местного самоуправления является решение вопросов удовлетворения бытовых, социальных, образовательных, медицинских и иных жизненных потребно-

---

<sup>1</sup> Артамонов А.Д. Формирование критериев эффективности государственного и муниципального управления: Автореф. дисс. ... докт. экон. наук. Специальность 08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством (макрэкономика). — СПб., 2008.

<sup>2</sup> Гришин В.В. Конституционно-правовая модель местного самоуправления в Швеции: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 — Конституционное право; муниципальное право. — М., 2008.

стей населения муниципальных образований, развитие политической и гражданской культуры населения.

Местное самоуправление содержит неисчерпаемый ресурс развития муниципального образования, общества и государства. Этот ресурс — его люди. Их большее участие в реализации решений местного значения позволит повысить конкурентоспособность муниципального образования и государства.

Местное самоуправление по своему названию предполагает, что местные вопросы будет решать население. На практике во многих муниципальных образованиях эти вопросы решает администрация бюрократическим путем. Существующую проблему отчуждения населения от власти можно и нужно решить, переведя муниципальные образования и в целом государство на новый уровень развития. У каждого жителя муниципального образования существуют как бы два дома, для поддержания которых он обязан прилагать усилия лично. Первый дом — его квартира, а второй дом — населенный пункт (муниципальное образование), в котором он живет. Целесообразно провести инвентаризацию вопросов местного значения, которые решает администрация и представительный орган. Вначале можно выделить 30% вопросов, которые будет решать население методом прямой демократии, затем через три — четыре года этот процент можно увеличить до 50%, а затем через три года — до 80% и т.д.

В комментариях приводятся правовые акты иногда полностью, но чаще в извлечениях. Это сделано в следующих целях: во-первых, для части населения эти правовые акты труднодоступны, в том числе и для части муниципальных служащих, например, сельских поселений; во-вторых, приводимые правовые акты конкретизируют комментируемую статью. Их пересказ комментатором бывает субъективным. Правовой акт приводится для того, чтобы избежать субъективизма.

Комментарий подготовлен при информационном содействии СПС «Гарант».

Для изучения методик модернизации муниципального образования на основе инновационных технологий читателям комментария можно посетить семинар, основанный на научной школе авторов в Московском Доме Знания (<http://www.crdz.ru/>).

# ВСТУПИТЕЛЬНАЯ СТАТЬЯ

---

С 1 января 2009 г. завершился переходный период реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Это важнейший этап реформ в современной истории российского государства.

С 1 января 2010 г. Федеральный закон № 131-ФЗ реализуется в полном объеме во всех субъектах РФ. Всего с начала реализации Федерального закона № 131-ФЗ было принято более 10 тыс. законов субъектов РФ, направленных на его реализацию. Большая часть из них направлена на установление границ муниципальных образований и наделение их соответствующим статусом.

Кроме того, в этот период было принято 523 681 правовых актов, в которых в той или иной степени затрагивалось местное самоуправление, включая 387 федеральных законов. За время, прошедшее после принятия Федерального закона № 131-ФЗ, на федеральном, региональном и местном уровнях была сформирована нормативная правовая база для осуществления местного самоуправления.

---

## 1. Территориальная организация местного самоуправления

До 1 марта 2005 г. законами субъектов РФ были установлены границы 24 316 муниципальных образований.

По данным Минрегионразвития, с 2006 по 2009 г. установлено 378 случаев изменения границ муниципальных образований. При этом в 2008 г. количество изменений границ в два раза превысило аналогичный показатель за 2006 г. (192 случая в 2008 г. против 93 в 2006 г.). Изменения границ проводились в 44 субъектах РФ.

Органы местного самоуправления в 303 случаях из 352 были инициаторами изменения границ муниципальных образований, в 35 случаях подобные процессы инициировали органы государственной власти субъектов РФ и только в 24 случаях — население. По решению судов различных инстанций границы муниципальных образований были изменены в 16 муниципальных образованиях.

С 2006 по 2009 г., по данным Минрегионразвития, установлено 338 случаев преобразования муниципальных образований. Из указанного количества преобразований в 324 случаях осуществлялось объединение муниципальных образований — в основном сельских поселений; в пяти случаях было осуществлено разделение муниципальных образований (в Свердловской, Оренбургской, Тульской и Рязанской областях, Республике Татарстан). Также с 2006 по 2009 г. девять городских округов были лишены статусов и преобразованы в городские поселения, при этом городские поселения статусом городских округов не наделялись.

Если на 1 января 2006 г. законами субъектов РФ были установлены границы 24 216 муниципальных образований, то на 1 марта 2009 г. на территории Российской Федерации образовано 24 035 муниципальных образований, из них: 506 городских округов, 1809 муниципальных районов, 1746 городских поселений, 19 738 сельских поселений и 235 внутригородских муниципальных образований.

При этом в 2007—2008 гг. существенно изменилась территориальная организация местного самоуправления в Калининградской области, вследствие чего городские округа были наделены статусом муниципальных районов с образованием на их территориях сельских и городских поселений. Количество муниципальных образований увеличилось с 36 до 88.

В Республике Башкортостан количество сельских поселений сократилось на 124 единицы.

В дальнейшем можно прогнозировать сокращение общего количества муниципальных образований по причине объединения сельских поселений. Например, в Вологодской области за укрупнение проголосовало население 66 поселений, которые объединились в 23 поселения. В результате число муниципальных образований области сократилось на 43 (стало 301 поселение). В 39 поселениях области решения об укрупнении не приняты (не поддержаны населением). С октября 2009 г. количество поселений сократилось на 64 и составило 280 муниципальных образований.

На 1 января 2017 г. в России было 22327 муниципальных образований (по данным Росстата [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munst.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm)).

## **2. Финансово-экономические основы местного самоуправления. Формирование муниципальной собственности**

Правовые основы этого процесса требуют дальнейшего развития. Постоянное расширение и уточнение перечня вопросов местного значения приводит к необходимости уточнить в ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ состав объектов, которые могут находиться в муниципальной собственности.

Целесообразно отказаться от жесткой регламентации в указанной статье видов имущества, которыми могут владеть муниципалитеты. Общеизвестно, что сдача в аренду муниципального имущества в условиях несбалансированности местных бюджетов выступает важным источником их пополнения.

Существенно повысит активность населения введение положения, по которому муниципальная собственность будет рассматриваться как общая собственность членов муниципальной общины. Все члены общины могут быть мотивированы на увеличение муниципальной собственности до такого уровня, который позволит часть собственности распределять в виде безусловного базового дохода (см. <https://ru.wikipedia.org/wiki/>) каждого члена муниципальной общины.

---

## **3. Территориальная организация местного самоуправления**

По состоянию на 1 мая 2017 г. в Российской Федерации по уточненным данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации насчитывается 22 136 муниципальных образований, в том числе:

- 1 765 муниципальных районов;
- 1 555 городских поселений;
- 17 944 сельских поселения;
- 583 городских округа;
- 3 городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск);
- 19 внутригородских районов в городских округах;