

А. Р. Шастина

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет

А. Р. Шастина

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Иркутск
Издательство БГУ
2015

УДК 342.553(075.8)
ББК 67.400.7.я7
Ш27

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Рецензенты канд. юрид. наук, доц. Е. М. Якимова
канд. юрид. наук, доц. О. В. Кирьянова

Ш27 Шастина А. Р.
Муниципальное право : учеб. пособие / А. Р. Шастина. – Иркутск :
Изд-во БГУ, 2015. – 89 с.

Рассматриваются основы местного самоуправления в Российской Федерации: правовые, территориальные, организационные и финансово-экономические. Специальный раздел посвящен формам участия населения в решении вопросов местного значения. Представлены основные сведения о наделении органов местного самоуправления полномочиями по решению вопросов местного значения.

Для самостоятельной работы студентов вузов.

УДК 342.553(075.8)
ББК 67.400.7.я7

© Шастина А. Р., 2015
© Издательство БГУ, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ТЕМА 1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА	7
1. Общие сведения о местном самоуправлении	7
2. Предмет, метод муниципального права	8
3. Муниципально-правовые отношения, их субъекты	11
4. Муниципально-правовые нормы, их особенности и виды. Муниципально-правовые институты	13
5. Система муниципального права	14
6. Источники муниципального права	16
ТЕМА 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	17
1. Понятие правовых основ МСУ	17
2. Муниципально-правовые акты, понятие, система	19
3. Устав муниципального образования. Содержание, порядок принятия	24
ТЕМА 3. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	26
1. Понятие территориальных основ МСУ	26
2. Муниципальное образование. Признаки и виды	26
3. Границы и состав территорий муниципальных образований	29
4. Преобразование муниципального образования	31
ТЕМА 4. ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ	33
1. Формы непосредственного волеизъявления	33
2. Местный референдум	33
3. Муниципальные выборы	35
4. Отзыв выборных должностных лиц	38
5. Территориальное общественное самоуправление населением	39
6. Обращения граждан в органы МСУ и к должностным лицам МСУ	40
7. Иные формы непосредственного волеизъявления	42
ТЕМА 5. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	44
1. Понятие организационных основ, структура органов МСУ	44
2. Представительный орган муниципального образования	48
3. Правовой статус главы муниципального образования	51
4. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган)	54
5. Статус депутата, члена выборного органа МСУ и выборного должностного лица муниципального образования	56
6. Муниципальная служба	57

ТЕМА 6. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	63
1. Понятие экономических основ МСУ, муниципальная собственность	63
2. Управление муниципальной собственностью	65
3. Местный бюджет, его структура	68
4. Доходы местного бюджета	68
5. Расходы местного бюджета	70
ТЕМА 7. ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	74
1. Понятие и система гарантий местного самоуправления: общие и специальные гарантии	74
2. Судебные и иные правовые формы	75
защиты местного самоуправления	75
ТЕМА 8. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	77
1. Понятие и виды ответственности	77
2. Ответственность органов и должностных лиц перед населением муниципального образования	79
3. Ответственность органов и должностных лиц перед ФЛ и ЮЛ	79
ТЕМА 9. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	81
1. Предметы ведения местного самоуправления как необходимый элемент правового статуса муниципального образования	81
2. Понятие и характеристика полномочий местного самоуправления	84
3. Полномочия органов местного самоуправления в области планово финансовой деятельности	85
4. Полномочия органов местного самоуправления по руководству муниципальным хозяйством	86
5. Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной области	86
6. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению законности, правопорядка, охране прав и свобод граждан	87
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	88

ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление наряду с государственным и общественным является одной из форм осуществления народом своей власти. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, закрепленной в Конституции Российской Федерации.

Значение местного самоуправления велико для каждого государства. Именно оно призвано решать те вопросы, которые обеспечивают непосредственно жизнедеятельность населения и уровень жизни, необходимый для современного общества.

Природа местного самоуправления определяется исходя из традиций того или иного государства. Так, существуют два основных подхода к определению местного самоуправления: общественная теория местного самоуправления, признающая исключительно общественную природу местного самоуправления и его независимость от государства, и государственная теория, рассматривающая местное самоуправление как один из уровней государственной власти. Конституция Российской Федерации закрепила самостоятельность и независимость местного самоуправления в пределах своих полномочий, тем самым предопределив общественный характер данного института.

Тем не менее местное самоуправление в России сталкивается с рядом проблем, имеющий как правовой, так и практический характер. Постоянное совершенствование законодательства о местном самоуправлении направлено на достижение высоких результатов от функционирования института местной власти.

Муниципальное право – отрасль российского права, находящаяся в процессе своего становления и развития. Начало ее формирования связано с реформированием местной власти в 1990–1991 гг., когда были приняты Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 г. и Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г.

В советский период местные органы власти (местные Советы и их исполнительные комитеты) являлись по своей природе государственными органами, входящими в единую систему государственной власти. Они функционировали на основе единых для всех государственных органов власти принципах. Поэтому не было необходимости в формировании специальной отрасли права, которая имела бы своим предметом исключительно местные органы государственной власти: отношения, связанные с организацией и деятельностью местных органов государственной власти, в тот период регулировали такие отрасли права, как государственное (конституционное) право, административное право, а также другие отрасли права.

Становление и развитие местного самоуправления обусловило потребность в специальной отрасли права, регулирующей отношения в сфере местного самоуправления.

В настоящее время интерес к муниципальному праву стабильно растет, что обусловлено последними реформами в сфере местного самоуправления.

Данное учебное пособие охватывает основные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и направлено на самостоятельное изучение студентами дисциплины «Муниципальное право».

ТЕМА 1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

1. Общие сведения о местном самоуправлении

Одной из особенностей развития государственности явилось формирование власти местного самоуправления (МСУ) как отдельного вида публичной власти. С этим связано появление муниципального права (МП).

Конституция России устанавливает, что 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 (ст. 12). Таким образом, местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

В ч. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 131-ФЗ) от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ – указание на то, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. То есть осуществление местного самоуправления является не правом, а обязанностью соответствующих местных сообществ. Это вытекает и из характеристики местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти.

При этом население, даже по своей воле, не вправе упразднить местное самоуправление. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 ноября 2000 г. указал, что как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основе Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения ряда законов Курской области, в которых предусматривалась возможность для населения муниципального образования посредством проведения референдума отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускалось прекращение осуществления местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации.

Местное самоуправление, согласно ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ, представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление создается и осуществляется, прежде всего, в целях решения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется муниципальными образованиями самостоятельно.

В процессе формирования новой отрасли права предлагались различные ее наименования: **«право местного самоуправления»**, **«самоуправленческое право»** и др. Однако наибольшее распространение получило понятие **«муниципальное право»**, которое сегодня является общепринятым. Термин «муниципальный» используется Конституцией РФ, закрепляющей в качестве одной из форм собственности муниципальную собственность, а также федеральными законами, законами субъектов Федерации при регулировании местного самоуправления.

2. Предмет, метод муниципального права

Несколько значений муниципального права:

- соответствующая отрасль российского права. То есть система правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с организацией и деятельностью МСУ;
- отрасль российского законодательства, как внешняя форма выражения права. Определенная совокупность законодательных и иных НПА, регулирующих отношения в сфере МСУ;
- как определенная правовая наука. Система знаний, представлений, понятий и ее развитие;
- учебная дисциплина.

Муниципалитет относят к республиканской эпохе Римской Империи. При переводе в основу кладутся различные латинские выражения.

Слово **«муниципалитет»** происходит *от лат.* **«municipium»**. **«Muntis»** – тяжесть, тягота, бремя, а **«capio»** – беру, принимаю. Поэтому муниципалитетом называлось городское управление, берущее на себя бремя решения общегородских задач, распоряжения хозяйственными средствами.

В настоящее время муниципальное право направлено на регулирование общественных отношений, возникающих при организации и функционировании местного самоуправления. В законодательстве Российской Федерации, в том числе и в Конституции Российской Федерации, применительно к местному самоуправлению чаще используется термин не «муниципальный», а «местный».

При этом следует учитывать, что термины **«муниципальный»** и **«местный»** и словосочетания с этими терминами являются согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **равнозначными**. Они применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

В последнее время **муниципалитет** – это не только городские поселения, но и сельские.

Муниципальное право можно рассматривать как право МСУ, но также, муниципальное право регулирует и иные отношения, возникающие на местном и территориальном уровне.

Муниципальное право – комплексная отрасль российского права. Для нее характерно соединение разнородных институтов профилирующих и специальных отраслей. Муниципальное право рождается на стыке различных отраслей. Многие нормы муниципального права являются нормами иных отраслей российского права.

Особенностями организации и осуществления местного самоуправления, муниципальной публичной власти обусловлена специфика муниципально-правовых отношений.

Выделяют следующие группы общественных отношений, составляющих предмет муниципального права: (О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев):

1) отношения, возникающие в процессе решения вопросов местного значения путем непосредственного выражения гражданами своей воли. Данная группа отношений включает в себя отношения, связанные:

а) с образованием и преобразованием муниципальных образований, установлением и изменением их границ, выявлением мнения населения по данным вопросам;

б) определением организационной структуры местного самоуправления, принятием и регистрацией уставов муниципальных образований, формированием и организацией работы выборных и иных органов местного самоуправления, избранием (назначением) выборных и иных должностных лиц местного самоуправления, организацией их работы, организацией муниципальной службы;

в) установлением компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления, разграничением полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти;

г) организацией межмуниципального сотрудничества (создание объединений муниципальных образований и др.), формированием органов территориального общественного самоуправления, иных общественных структур в системе местного самоуправления;

2) отношения, возникающие в процессе решения вопросов местного значения органами местного самоуправления. К ним относятся:

а) связанные с управлением муниципальным имуществом, средствами местных бюджетов, установлением местных налогов и сборов;

б) возникающие в процессе реализации полномочий местного самоуправления по решению вопросов образования, культуры, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, торгового, бытового и иного обслуживания населения, а также строительства, землепользования, транспорта, охраны общественного порядка и иных вопросов, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований;

в) связанные с социально-экономическим развитием муниципального образования, формированием его материально-технической базы и т. д. Как известно, органы местного самоуправления создают муниципальные предприятия и учреждения, принимают и организуют выполнение планов и программ комплексного социально-экономического развития, осуществляют международные и внешнеэкономические связи в соответствии с федеральным законом, предпринимают иные действия, устанавливают иные связи и отношения, направленные на обеспечение жизнедеятельности населения муниципальных образований.

К указанной группе отношений примыкают *отношения, связанные с решением органами местного самоуправления иных вопросов* (т. е. не включаемых Конституцией РФ, Федеральным законом № 131-ФЗ в перечень вопросов местного значения), но не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Федерации (при наличии собственных материальных и финансовых ресурсов).

Данные отношения могут быть обусловлены необходимостью учитывать особенности муниципального образования, состав его территории, населения, исторические и иные местные традиции. Связанные с этими отношениями вопросы, строго говоря, не относятся к вопросам местного значения, которые устанавливаются Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ. Однако эти вопросы принимаются к рассмотрению органами местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом, решаются органами местного самоуправления самостоятельно (с использованием собственных муниципальных ресурсов), и поэтому они тесно примыкают к вопросам местного значения;

3) отношения, связанные с реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Данные полномочия в соответствии с Конституцией РФ могут передаваться органам местного самоуправления только законом; одновременно должны передаваться и необходимые для реализации этих полномочий материальные и финансовые ресурсы. Государственные органы осуществляют контроль за реализацией переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Таким образом, передача и осуществление данных полномочий порождают отношения, связанные с их финансированием и материальным обеспечением, а также осуществлением государственного контроля за реализацией делегированных полномочий. Федеральный закон № 131-ФЗ достаточно подробно регулирует отношения, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (гл. 4), с их финансированием и контролем (ст. 63 и др.).

Данная группа отношений связана не с решением непосредственно вопросов местного значения, а с участием органов местного самоуправления в осуществлении государственной политики на местном уровне, (например, в об-

ласти регистрации актов гражданского состояния, в области природоохранной деятельности и др.).

Таким образом, муниципальное право Российской Федерации – это комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления и решения населением муниципальных образований непосредственно, через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов местного значения, а также в процессе реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Муниципально-правовое регулирование основано на сочетании **императивного** и **диспозитивного** методов. Так как местное самоуправление является публично – правовым институтом, свойственно преобладание императивного метода в сочетании с обязывающими и запрещающими способами регулирования и применении специальных методов:

1) **метод гарантий** – государство, признав местное самоуправление, взяло на себя обязанность обеспечить судебную защиту прав местного самоуправления, организационную, финансовую и экономическую самостоятельность. Данный метод распространяется на правотворческую деятельность местных сообществ, его применение ограничено:

- компетенцией муниципального образования;
- территорией муниципального образования;
- характером норм (только регулятивный).

2) **метод саморегулирования** – нормы, принятые посредством прямого волеизъявления граждан (отдельные муниципального образования).

3) **метод рекомендаций** – государство влияет на муниципальную деятельность путем рекомендаций. (Постановление Правительства РФ «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества» от 03.07.98).

3. Муниципально-правовые отношения, их субъекты

Муниципально-правовые отношения – отношения, урегулированные нормами муниципального права, и возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления в границах муниципального образования при реализации населением права на осуществление местного самоуправления (Е. С. Шугрина).

Отличительные признаки муниципально-правовых отношений:

- имеют локально-территориальный характер. Действуют на местном территориальном уровне.
- носят комплексный характер, связан с решением задач МСУ во всех сферах жизнедеятельности сообщества.

– обязательным субъектом муниципально-правовых отношений выступает либо население муниципального образования, либо орган МСУ, либо должностное лицо органа МСУ.

– в случае нарушения муниципально-правовых норм принуждение в муниципальном праве всегда основывается *на судебном решении*.

Классификация:

1) в зависимости от объекта все муниципально-правовые отношения делятся на:

– отношения, возникающие в процессе реализации форм непосредственного волеизъявления населения муниципального образования;

– отношения, возникающие в связи с формированием органов МСУ, с разграничением полномочий внутри структуры органов МСУ;

– отношения, возникающие в процессе реализации населением муниципального образования, органами МСУ, должностными лицами органов МСУ вопросов местного значения (то же самое, что предметы ведения для Федерации);

– отношения, возникающие по поводу обязательств муниципальных органов перед органами государственной власти и наоборот. Такие отношения возникают в связи с наделением органом МСУ отдельными государственно-властными полномочиями. А также сюда можно отнести договорные отношения по поводу взаимных обязательств муниципальных органов;

– отношения, возникающие в связи с организацией и деятельностью органов территориального общественного самоуправления;

– отношения, возникающие в связи с реализацией органами и должностными лицами органов МСУ права на судебную защиту.

2) В зависимости от субъекта выделяют три группы:

– отношения, в которых одной из сторон выступает муниципальное образование в целом. Ему принадлежит муниципальная собственность;

– отношения, в которых субъект – население муниципального образования (коллективный субъект, так же, как и народ);

– отношения, в которых одной из сторон является орган МСУ, должностное лицо органа МСУ.

Субъекты муниципально-правовых отношений:

1. муниципальные образования – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район городского округа, внутригородская территория города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь);

1) граждане РФ;

2) группы граждан;

3) население;

4) органы местного самоуправления;

5) ассоциации, союзы, иные объединения муниципальных образований, органов местного самоуправления;

6) органы территориального общественного самоуправления;

- 7) органы государственной власти;
- 8) общественные объединения, некоммерческие организации;
- 9) государственные и негосударственные предприятия, учреждения и организации;
- 10) муниципальные унитарные предприятия и учреждения.

4. Муниципально-правовые нормы, их особенности и виды.

Муниципально-правовые институты

Муниципально-правовые нормы – это нормы регулирования отношений, возникающих в связи с организацией и деятельностью местного самоуправления, а также в связи с осуществлением отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Муниципально-правовые нормы – это правила поведения, исходящие от местного сообщества или государства в лице соответствующих органов или должностных лиц и обеспеченные принудительной силой государства (Е. С Шугрина).

Особенность муниципально-правовых норм: их большая часть формируется непосредственно на уровне муниципальных образований. Большая их часть также принадлежит другим отраслям российского права.

Классификация муниципально-правовых норм:

1) По объекту правового регулирования:

- регламентирующие отношения, возникающие в сфере народовластия;
- отношения, закрепляющие основы МСУ: 1. основы, касающиеся территориальной организации МСУ; 2. организационные основы; 3. экономические основы МСУ;
- нормы, которые определяют предметы ведения муниципального образования;
- нормы, устанавливающие порядок и принципы наделения органов МСУ гос. полномочиями;
- нормы-гарантии;
- нормы, устанавливающие ответственность органов МСУ и их должностных лиц: перед населением; перед государством; перед физическими и юридическими лицами.

2) По характеру содержащегося предписания:

- уполномочивающие муниципально-правовые нормы (нормы-разрешения);
- обязывающие, т. е. нормы, содержащие конкретные предписания;
- запрещающие.

3) По степени определенности содержащегося предписания, нормы муниципального права делятся на:

- императивные (один обязательный вариант поведения);
- диспозитивные.

4) По территории действия:

- федеральные;
- региональные;
- местные.

5) По характеру актов, в которых содержатся муниципально-правовые нормы:

- нормы, содержащиеся в Конституции РФ, в уставах субъектов, в конституциях субъектов Федерации;
- нормы в ФКЗ, ФЗ, законах субъектов Федерации;
- нормы, которые содержатся в иных нормативно-правовых актах;
- нормы в актах прямого волеизъявления населения муниципального образования;
- в иных актах муниципального образования.

6) По характеру регулируемых правоотношений:

- материальные;
- процессуальные.

Муниципально-правовой институт – совокупность муниципально-правовых норм, регулирующих определенный круг взаимосвязанных между собой отношений, которые образуют в рамках предмета муниципального права самостоятельную обособленную группу.

Выделяют собственные и смежные (например, институт основ МСУ) институты.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ можно выделить следующие институты муниципального права:

- Муниципально-правовой институт территориальной организации местной публичной власти (территориальное устройство);
- Институт права муниципальной собственности (собственность и управление);
- Институт местных финансов (бюджет);
- Организационный институт муниципального права (органы МСУ, должностные лица, избирательные комиссии).

5. Система муниципального права

Под системой муниципального права понимается объединение муниципально-правовых норм в институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их роли регулирования муниципально-правовых отношений.

Наиболее распространена точка зрения, что муниципальное право состоит из общей и особенной части.

Общая часть – понятие, предмет, метод, источники, история, общие положения, функции муниципального права, нормы.

Особенная часть – понятие МСУ, органы МСУ, их формирование, компетенция, гарантии и ответственность. (Н. В Постовой)

По мнению Е. С. Шугриной, система муниципального права включает:

Общую часть:

- правовые основы МСУ;
- территориальные основы МСУ;
- организационные основы МСУ;
- финансово-экономические основы МСУ;
- ответственность органов и должностных лиц МСУ;
- гарантии МСУ.

Особенную часть:

- полномочия органов по управлению муниципальным хозяйством;
- полномочия по управлению социально-культурной сферой;
- полномочия по обеспечению безопасности, законности и правопорядка.

Специальную часть:

- нормы, регулирующие особенности организации МСУ в отдельных муниципальных образованиях.

Составляющими элементами системы МП также являются **принципы**.

Под принципами МП – основополагающие начала, устанавливающие общие положения отрасли права, имеющие общеобязательный характер.

К принципам МП относится (Н. В. Постовой):

- 1) Принцип народовластия.
- 2) Принцип демократизма в формировании местной публичной власти.
- 3) Принцип сочетания форм непосредственной и представительной демократии при осуществлении МСУ.
- 4) Принцип самостоятельности местной публичной власти и ее взаимодействия с государственной властью.
- 5) Принцип внутренней соподчиненности решений референдумов, сходов, органов и должностных лиц в системе МСУ.
- 6) Принцип сочетания юридического равенства субъектов муниципально-правовых отношений и субъектов гражданско-правовых отношений с административной соподчиненностью.
- 7) Принцип судебной защиты и ответственности субъектов муниципально-правовых отношений, установленный в частном и публичном праве.
- 8) Принцип повсеместности становления и развития МСУ (К РФ, ст. 2, ст. 131 и ФЗ ст. 1), осуществление МСУ на всей территории РФ.

Принципы МСУ можно разделить на две группы:

Конституционные:

- организационная и функциональная самостоятельность местного самоуправления (ст. 12);
- судебная защита прав местного самоуправления (ст. 133);
- ответственность муниципальных органов перед государством при условии компенсации их материальных и финансовых затрат (ч. 2 ст. 132);
- непосредственное право население решать вопросы местного значения (ст. 130).

Отраслевые принципы, т. е., закрепленные в Федеральном законе № 131-ФЗ:

- необходимость организации местного самоуправления на всей территории РФ, в городских, сельских поселениях, городских округах и муниципальных районах (ст. 10);
- самостоятельное определение муниципальными образованиями структуры и статуса своих органов (ч. 1, 2 ст. 34);
- недопустимость образования органов местного самоуправления и назначения должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами за исключением случаев, установленных законом (ч. 4 ст. 34);
- подотчетность и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, депутатов перед населением (ч. 4 ст. 36, ч. 8 ст. 44);
- содействие государственных и муниципальных органов населению в осуществлении местного самоуправления (ч. 2 ст. 33);
- обязательность исполнения решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, муниципальными органами, должностными лицами в пределах их полномочий (ч. 6. 7 ст. 22, ч. 7 ст. 24, ч. 4 ст. 29);
- невозможность прямой отмены нормативных, индивидуальных решений муниципальных органов органами государственной власти, за исключением случаев, установленных законом (ст. 48).

6. Источники муниципального права

Источники муниципального права – система нормативных правовых актов, содержащих нормы муниципального права. Источник права - *юридический источник* (конкретный юридический акт, содержащий норму права).

Источники можно разделить на две группы:

1. Нормативно-правовые акты – это односторонние, властные, волевые действия непосредственно населения, органа власти или его должностного лица, связанные с исполнением закона и направленные на возникновение, изменение или прекращение правоотношений.

Классификация:

1) по охвату регулируемых отношений:

- систематизированные;
- тематические источники – акты, которые принимаются в различных сферах общественной жизни и регулируют отдельные аспекты МСУ.

2) по юридической природе:

- законодательные акты;
- подзаконные акты;

3) по кругу субъектов, принимающих нормативные акты:

- акты органов государственной власти;
- акты органов местного самоуправления;

– акты, принимаемые непосредственно населением на референдуме, собраниях, сходе.

4) в зависимости от территориального уровня правового регулирования:

– правовые акты, которые принимаются на федеральном уровне; (н-р, Конституция РФ, которая определяет основные принципы осуществления МСУ и устанавливает гарантии осуществления МСУ – ст. 12; ст. 72; гл. 8. Федерального закона № 131-ФЗ; акты Правительства РФ, указы Президента РФ);

– на уровне субъектов РФ (Конституции, уставы и законы субъектов о местном самоуправлении и др.);

– на уровне самого муниципального образования (устав муниципального образования). По мнению муниципалистов О. Е. Кутафина, В. И. Фадеева, Н. В. Постового, такие акты обладают высшей юридической силой среди актов, издаваемых в системе МСУ;

– международные правовые акты (Европейская хартия МСУ, которая была ратифицирована РФ в 1998 г. Декларация стран СНГ.)

ТЕМА 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие правовых основ МСУ

Содержание правовой основы МСУ.

Правовая основа местного самоуправления представляет собой взаимосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления и его предназначения, как института, в общей системе управления. Правовая основа местного самоуправления – это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

Содержание правовой основы закреплено в ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ.

1. Международно-правовые источники муниципального права.
2. Конституция РФ.
3. Законы, федеральные и субъектов.
4. Иные нормативные правовые акты.
5. Муниципальные правовые акты.

1. Европейская Хартия 1985 г., в РФ с 1998 г.

Основные положения:

- МСУ основа конституционного строя;
- осуществление непосредственно или через выборные органы;
- самостоятельность органов МСУ;
- изменение границ МО с учетом мнения населения;

– общие принципы экономической и финансово-налоговой политики государства в отношении МСУ.

Понятие МСУ – право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

В Хартии предусмотрено право местных сообществ на собственные территориальные границы; на самостоятельное определение своих административных структур, отвечающих местным потребностям и обеспечивающих эффективное управление; на взимание налогов. Хартия предусматривает разнообразие моделей местного самоуправления с учетом особенностей каждого члена Совета Европы. Самое важное в данном разделе Хартии – это определение основных принципов, на которых должно строиться местное самоуправление в европейских странах.

Контроль (политический, консультативного характера) за реализацией Хартии возложен на Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. В трех формах:

- отчеты по отдельным странам (на основании проверки);
- отчеты по отдельным вопросам Хартии;
- отчеты по жалобам.

Иные международные источники – Декларация о принципах местного самоуправления, принятая Межпарламентской ассамблеей государств – участников СНГ в 1994 г., решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы.

2. Конституция РФ, которая содержит специальную главу. Это прямое влияние Европейской хартии местного самоуправления.

При этом нормы подразделяются на:

- разрешающие введение местного самоуправления в Российской Федерации; (ст. 12);
- определяющие предназначение местного самоуправления (ст. 130);
- закрепляющие механизм и регулирующие организацию и деятельность местного самоуправления; (ст. 18, 32, 33);
- устанавливающие экономическую основу местного самоуправления; (ст. 132);
- закрепляющие территориальные пределы местного самоуправления; (ст. 131);
- устанавливающие компетенцию местного самоуправления по отдельным вопросам (ст. 132);
- устанавливающие гарантии местного самоуправления (ст. 133);
- устанавливающие права граждан на местное самоуправление и запрещающие ограничение прав на местное самоуправление (ст. 133).

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ вопросы МСУ относятся к совместному ведению Федерации и субъектов РФ. На практике четко не определено, установил Федеральный закон № 131-ФЗ.

3. Законы, федеральные и субъектов.

– систематизированные (Федеральный закон № 131-ФЗ, законы субъектов о МСУ)

– специализированные (аспекты МСУ, например, Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ»);

– отраслевые (Градостроительный, Земельный кодексы и т. д.).

Нормативные полномочия Федерации и субъектов Федерации – ст. 5,6 Федеральный закон № 131-ФЗ.

Это:

1) общие принципы организации МСУ;

2) права, обязанности и ответственность:

– федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов и их должностных лиц в области МСУ;

– граждан, органов МСУ и должностных лиц по решению вопросов местного значения;

– органов МСУ и должностных лиц при осуществлении отдельных государственных полномочий.

Нормативные полномочия субъектов (ст. 6 Федеральный закон № 131-ФЗ) – 4 пункта, по которым субъекты могут принимать НПА.

Это:

– организация МСУ в субъекте;

– права, обязанности и ответственность органов государственной власти субъекта и их должностных лиц в области МСУ;

– права, обязанности и ответственность органов МСУ, их должностных лиц (по совместному ведению Федерации и субъектов и гос. полномочиям).

4. Иные правовые акты:

– указы Президента, например. «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ»; от 15.10.1999 г. (отдельные аспекты МСУ, например, реформа ЖКХ);

– постановления Правительства, например «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества» от 03.07.98 г.; (федеральные программы развития).

5. Муниципальные правовые акты:

– Гл. 7 Федерального закона № 131-ФЗ посвящена муниципально-правовым актам (МПА).

2. Муниципально-правовые акты, понятие, система

В ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ содержится нормативное определение муниципально-правового акта.

Муниципально-правовой акт – это решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов федерации, принятое населением муниципального образования.

Характеристика МПА:

- МПА могут применяться как по вопросам местного значения, так и гос. полномочиям;
- МПА принимаются различными субъектами (население или орган МСУ, должностное лицо);
- носят как нормативный, так и индивидуальный характер;
- чаще носят регулятивный характер;
- обязательны на территории муниципального образования;
- по своему характеру близки с корпоративными актами, так как исходят от одного сообщества, подкреплены авторитетом самого сообщества и т. д.

Общеобязательность *МПА* предусмотрена в ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ. За неисполнение или ненадлежащее исполнение существует ответственность, установленная законом. Таким образом, муниципальные акты, именно правовые, и входят в единую правовую систему государства.

– МПА носят подзаконный характер, т. е. принимаются на основе закона и во исполнение закона.

Подзаконный характер позволяет рассматривать МПА как вид применения действующего законодательства.

– требование законности, реальности, соразмерности, экономичности и юридической техники (в нем должно содержаться название муниципального образования, наименование правового акта, подпись главы муниципального образования).

Вся совокупность нормативных и ненормативных актов муниципального образования представляет собой систему муниципально-правовых актов.

В соответствии с ст. 43 в систему МПА входят:

- устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на референдуме;
- акты представительного органа муниципального образования;
- акты главы муниципального образования;
- акты главы местной администрации;
- акты иных органов местного самоуправления и иных должностных лиц муниципального образования.

Некоторые уставы муниципальных образований расширяют данный перечень. Например, также включает в него распоряжения и приказы руководителей структурных подразделений администрации города в соответствии с положениями о структурных подразделениях.

МПА различаются:

1. По нормативной природе:

- нормативные правовые акты, например, устав;
- акты индивидуального содержания, например, распоряжение главы местной администрации;

2. По порядку принятия:

- принятые населением муниципального образования;

- принимаемые органами МСУ в коллегиальном порядке;
- принимаемые органами МСУ в порядке единоначалия;

3. От субъекта инициативы принятия того или иного МПА:

- население муниципального образования;
- депутаты представительного органа муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- иные выборные органы муниципального образования;
- глава местной администрации;
- органы территориальной организации самоуправления;
- иные субъекты правотворческой инициативы в соответствии с уставами

муниципального образования;

4. По порядку вступления в юридическую силу:

– МПА, требующие обязательного опубликования (обнародования), например, акты, затрагивающие права и свободы граждан;

– МПА, требующие обязательного вынесения на публичные слушания, проект местного бюджета;

– МПА, которые требуют как обязательного вынесения на публичные слушания, так и обязательной регистрации, например, устав муниципального образования, МПА о внесении изменений в устав;

– МПА, которые не могут быть опубликованы (акты которые, содержат сведения, распространение которых ограничено федеральным законодательством);

– МПА представительного органа муниципального образования о налогах и сборах. Вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом РФ;

5. По содержанию:

– МПА по вопросам хозяйственной деятельности, например, акты по управлению объектами муниципального имущества;

– МПА по вопросам социальной политики;

– МПА по вопросам в культурной сфере;

– МПА в области охраны общественного порядка;

– МПА по вопросам внутренней организации деятельности органом МСУ;

– МПА в рамках осуществления отдельных государственных полномочий (Примером этих нормотворческих государственных полномочий могут служить принятие представительными органами муниципальных образований нормативных правовых актов по реализации Налогового кодекса Российской Федерации в части установления отдельных элементов налогообложения по федеральному налогу на прибыль организаций, а также по системе налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности);

6. В зависимости от их наименования (от органа МСУ, который принимает соответствующий МПА), Федеральный закон № 131-ФЗ четко закрепил наименование НПА:

– представительный орган – принимает решения.

а) решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования (например, нормативные правовые акты, регламентирующие наиболее важные общественные отношения на местном уровне: порядок проведения муниципальных выборов, порядок управления муниципальной собственностью, организация межмуниципального сотрудничества и т. п.);

б) решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования (например, регламент представительного органа муниципального образования, положения о постоянных комиссиях и т. д.);

– глава муниципального образования – издает постановления и распоряжения.

а) глава муниципального образования возглавляет представительный орган муниципального образования: в этом случае он издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования;

б) глава муниципального образования возглавляет местную администрацию: в этом случае он издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных переданных государственных полномочий, а также распоряжения по вопросам организации деятельности местной администрации.

Как правило, в форме постановлений издаются нормативные акты, в форме распоряжений – решения по конкретным вопросам оперативного характера и индивидуальные акты.

– председатель представительного органа – издает постановления и распоряжения (по вопросам организации деятельности представительного органа).

– глава местной администрации – издает постановления и распоряжения.

а) постановления по вопросам местного значения (ст. 15–17);

б) постановления по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

в) распоряжения по вопросам организации работы местной администрации, которую он возглавляет на основе единоначалия.

– иные должностные лица – издают распоряжения и приказы.

Соответственно, к иным должностным лицам местного самоуправления относятся:

а) глава (председатель) контрольного органа муниципального образования;

б) председатель избирательной комиссии муниципального образования;

в) заместители главы местной администрации;

г) руководители структурных подразделений местной администрации и т. д.

Подготовка муниципальных правовых актов:

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой

местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Проекты муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой органами местного самоуправления в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта РФ.

Это положение применяется в отношении:

- городских округов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, – с 1 января 2015 г.;
- муниципальных районов, городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения – с 1 января 2016 г.;
- иных муниципальных образований – с 1 января 2017 г.

Оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и местных бюджетов.

Отмена муниципальных правовых актов:

Муниципальные правовые акты могут быть отменены, либо действие их приостановлено только тем органом или должностным лицом, которые приняли этот акт, либо в судебном порядке.

Исключение: муниципальные правовые акты по вопросам осуществления государственных полномочий могут быть отменены или приостановлены соответствующим уполномоченным органом государственной власти.

Все без исключения муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ. В целях систематизации, доступа граждан к информации и обеспечения верховенства федерального законодательства.

Регистры субъектов составляют федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов, который ведет Министерство юстиции РФ через систему своих территориальных органов и учреждений. Ведется в электронном виде.

3. Устав муниципального образования. Содержание, порядок принятия

Требование о наличии устава является обязательным для каждого муниципального образования.

Устав муниципального образования – основной нормативно-учредительный акт, определяющий статус муниципального образования и особенности деятельности органов местного самоуправления, закрепляющий организационные, финансово-экономические и иные основы местного самоуправления на территории данного муниципального образования.

Устав – своего рода местная конституция.

– устав муниципального образования является документом учредительного характера;

– устав подтверждает наличие самого муниципального образования;

– устав определяет органы МСУ, полномочия, формы осуществления МСУ на соответствующей территории и т. д.;

– устав обладает повышенной легитимностью, обладает высшей юр силой наряду с решениями муниципального референдума по отношению с иными муниципальными правовыми актами. Все иные муниципальные правовые акты должны соответствовать уставу муниципального образования;

– устав является документом всеобъемлющего характера. Призван урегулировать отношения во всех областях местного сообщества. Призван установить основы этих отношений. Таким образом, устав является основой для дальнейшего нормотворчества. Устав обладает системообразующим характером для местного нормотворчества;

– устав имеет особый порядок принятия;

– устав, как и иные муниципальные правовые акты, является подзаконным нормативным правовым актом.

В ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ установлен исключительный предмет правового регулирования устава, т. е. перечень основных положений, наличие которых является обязательным для устава муниципального образования. Отсутствие хотя бы одного положения является основанием для отказа в гос. регистрации устава.

К этим положениям относятся:

1) наименование муниципального образования;

2) перечень вопросов местного значения;

3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;

4) структуру и порядок формирования органов МСУ;

5) наименования и полномочия выборных и иных органов, ДЛ;

6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

7) срок полномочий представительных органов муниципального образования, депутатов, иных выборных органов и ДЛ, основания и порядок прекращения их полномочий;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц, основания и порядок наступления;

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, порядок контроля за его исполнением;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Порядок принятия.

Устав принимается представительным органом муниципального образования квалифицированным большинством голосов $\frac{2}{3}$ голосов от состава представительного органа.

В муниципальном образовании, где отсутствует представительный орган, принимается на сходе граждан.

Проект устава, не позднее чем за 30 дней до его принятия, обязательно должен быть опубликован и вынесен на публичное слушание.

После принятия устава, он подлежит обязательной государственной регистрации. (в течение 15 дней направляется главой МО).

Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ. Регистрацию осуществляют территориальные органы Минюста федеральных округов.

Регистрирующий орган (за 30 дней):

- проверяет соответствие устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации;

- проверяет соблюдение установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования;

- присваивает уставу муниципального образования государственный регистрационный номер;

- выдает свидетельство о государственной регистрации устава муниципального образования;

- включает сведения об уставе муниципального образования в государственный реестр уставов МО субъекта РФ (дата регистрации).

Свыше 23 тыс. уставов. (2014 г.)

Вступает в силу после регистрации и опубликования.

Тот же порядок для изменений и дополнений.

Отказ в регистрации:

- противоречие Конституции, законодательству;

- нарушение порядка принятия устава.

ТЕМА 3. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие территориальных основ МСУ

Территориальные основы МСУ как института муниципального права – совокупность муниципально-правовых норм, закрепленных и регулирующих территориальную организацию МСУ, а именно виды территориальных единиц, в пределах которых осуществляется МСУ, порядок установления и изменения границ муниципального образования.

Поселенческий принцип осуществления МСУ (в пределах городов, поселков, сел и т.д.).

При организации местного самоуправления преимущество отдается городским и сельским поселениям, чьи территории образовывались естественным путем. Этот уровень поселений является наиболее приближенным к населению. Такой подход к территориальной организации местного самоуправления получил название поселенческого принципа создания муниципальных образований. Соответственно, создание муниципального образования на уровне муниципального района необходимо в первую очередь для налаживания управленческих связей.

Основные требования к территориальной организации МСУ:

1. МСУ действует на всей территории РФ. Вся территория РФ должна быть поделена на муниципальные образования.

2. Федеральный закон № 131-ФЗ установил, что право граждан на осуществление МСУ может быть ограничено только в связи с защитой конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

3. Установлены основные виды муниципальных образований их всего пять, и это перечисление исчерпывающее:

- а) поселения, которые подразделяются на городские и сельские;
- б) муниципальный район;
- в) городские округа, которые подразделяются на городской округ и городской округ с внутригородским делением;
- г) внутригородские территории городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь).

4. Федеральный закон № 131-ФЗ дал определение в ст. 1 понятие муниципального образования, через перечисление основных видов муниципальных образований.

2. Муниципальное образование. Признаки и виды

Термин «муниципальное образование» впервые был введен Гражданским кодексом Российской Федерации 1994 г. (ст. 124, 215) и в дальнейшем был включен в федеральные законы о местном самоуправлении.

В Конституции РФ «муниципальное образование» как юридическая категория не применяется. В Европейской хартии местного самоуправления слово

«муниципальный» и образованные на его основе слова и словосочетания совсем не используются. В Европе территории, в границах которых осуществляется местное самоуправление, называются коммунами либо общинами.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ, муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район городского округа (последние два вида введены в 2014 г.).

Сельское поселение – 1 или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов.

Городской поселок – это или город, или поселок.

Муниципальный район – несколько поселений и межселенной территории (территория вне границ поселения).

Городской округ – город.

Городской округ с внутригородским делением – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

Внутригородской район – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта РФ и уставом городского округа с внутригородским делением;

Например, после введения двух новых видов муниципальных образований в 2014 г., в шести районах Челябинска было создано местное собрание депутатов из 25 человек, в Центральном районе – из 20 человек. В городское собрание будут делегированы по 7 депутатов от каждого района. Глава городского округа будет избираться из 49 депутатов и станет председателем думы. Что касается уровня внутригородских районов, то из своего состава в каждом районе депутаты избирают главу, а затем глава администрации внутригородского района будет назначаться по контракту по аналогии с городским округом.

Введена двухуровневая система муниципальных образований:

1 – поселения, внутригородские районы, с собственной компетенцией;

2 – муниципальный район, компетенция которого включает межпоселенческие интересы, а также отдельные государственные полномочия;

– городской округ, компетенция которого фактически состоит из вопросов местного значения как поселений, так и района, а также отдельных государственных полномочий.

Федеральный закон № 131-ФЗ, давая определение муниципального образования, не указывает его признаков, однако анализ закона позволяет выделить следующие:

1. населенная территория (население + граница);

2. осуществление МСУ;

3. местный бюджет;
4. муниципальная собственность;
5. выборные органы МСУ.

Внутригородские территории городов федерального значения – их существование обусловлено спецификой отечественного федеративного устройства, при котором города Москва и Санкт-Петербург являются не муниципальными образованиями, а субъектами Федерации. Органы публичной власти городов федерального значения имеют статус государственных органов, а не органов местного самоуправления, их правовое положение регламентируется Федеральным законом 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а не Федеральным законом № 131-ФЗ. По этим причинам в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе требуется формирование территорий муниципальных образований в составе данных городов. Они не имеют общей территории с другими муниципальными образованиями, им не нужно разделять с такими муниципалитетами предметы ведения, объекты собственности и источники бюджетных доходов. Правовое положение внутригородских территорий Москвы и Санкт-Петербурга не находится в органической взаимосвязи со статусом муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений: это особый вид муниципальных образований, характерный лишь для столичного самоуправления.

Муниципальные образования, в которых МСУ имеет особенности осуществления:

1. **Наукограды.** Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ.

Наукоградом признается муниципальное образование (городской округ), имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом, то есть совокупностью организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники РФ.

2. **Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО).** Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» (с послед. изм.) от 14 июля 1992 г. № 3297-1.

Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование (городской округ), в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающей специальные условия проживания граждан.

3. Приграничные территории. Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации» (с послед. изм.) от 1 апреля 1993 г. № 4730-1.

3. Границы и состав территорий муниципальных образований

Границы муниципальных образований.

Требования:

Чтобы обеспечить границы сельских поселений, Федеральный закон № 131-ФЗ ввел два понятия: 1) территория субъекта с высокой плотностью сельского населения; 2) с низкой плотностью сельского населения.

1) Территория с высокой плотностью сельского населения – территория в которой плотность сельского поселения в три и более раза выше, чем средняя плотность сельского населения в РФ.

2) Территория с низкой плотностью сельского населения – территория, в которой плотность сельского поселения в три и более раза ниже, чем средняя плотность сельского населения в РФ.

Эти территории определяются не чаще, чем раз в 5 лет. В действующем Распоряжении Правительства РФ от 25 мая 2004 г. – Иркутская область имеет низкую плотность: г. Бодайбо и Бодайбинский район, а также Жигаловский, Казачинско-Ленский, Катангский, Качугский, Киренский, Мамско-Чуйский, Нижнеилимский, Нижнеудинский, Ольхонский, Слюдянский, Усть-Илимский, Усть-Кутский, Усть-Удинский, Чунский районы.

Федеральный закон № 131-ФЗ установил, что территории всех субъектов РФ должны быть поделены между поселениями, территории, которые не вошли – это межселенные территории.

В состав территорий муниципальных образований входят все земли вне зависимости от формы собственности и их целевого назначения.

Территории поселений и межселенные территории объединяются в муниципальные районы. Отдельные поселения наделяются статусом городского округа, а они не входят в территорию муниципального района.

На территории поселений осуществляются вопросы местного значения поселений, в муниципальном районе – вопросы местного значения муниципального района. На межселенных территориях реализуются вопросы местного значения поселений.

Для создания сельского поселения и муниципального района Федеральный закон № 131-ФЗ вводит определения численности поселения и доступности административного центра.

Административный центр – это тот населенный пункт, в котором в соответствии с законом субъекта находится представительный орган МСУ. В этом качестве может выступать городской округ (для муниципального района).

Суть критерия численности:

Важно для установления границ сельского поселения:

Сельский населенный пункт:

– с низкой более 1000 чел.;

– с высокой более 3000 чел.;

Исключение: на крайнем севере, в труднодоступных местностях. допускается менее 1000 чел.

В других случаях такие населенные пункты объединяются в одно сельское поселение.

Если сельское поселение объединяет в себе несколько населенных пунктов, то устанавливаются такие же численные пределы. В городских поселениях численных критериев нет.

Определяется законом субъекта.

Критерий доступности административного центра.

Не носит абсолютного характера.

Для сельских: требование пешеходной доступности в течение 1 дня

Для муниципального района: требование транспортной доступности административного центра в течение одного рабочего дня.

Также Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что границы поселения не могут пересекаться с границами муниципального района. Территория одного поселения не может включать в себя территорию другого поселения.

В составе территорий городского округа может находиться только город.

Границы муниципального района устанавливаются с учетом двух факторов:

а) необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района;

б) необходимости создания условий для осуществления на всей территории муниципального района отдельных переданных государственных полномочий.

В результате на практике стало прослеживаться стремление к образованию как можно меньшего числа сельских поселений за счет включения в них подчас нескольких десятков сельских населенных пунктов, отстоящих друг от друга на большом расстоянии.

Например: в Ленинградской области было образовано Винницкое сельское поселение, площадь которого составляет 2890 км², что даже превышает площадь ряда районов области (Волосовского – 2680 км², Кировского – 2590 км², Ломоносовского – 1908 км², Сланцевского – 2191 км²).

Изменение границ муниципального образования.

Это находится в непосредственном ведении субъектов федерации. Изменение границ осуществляется только законом субъектов.

Изменение границ определяется в инициативной форме:

а) населения;

б) органы МСУ;

в) органы государственной власти РФ или субъектов РФ.

Формы инициативы:

Для населения – та же форма, что и для инициативы проведения местного референдума.

Для органов МСУ и органов государственной власти – оформляется в виде решения органа в той правовой форме, которая закреплена за органами.

Обязательно должно быть учтено мнение населения:

а) если влечет отнесение территории поселения и (или) сельских населенных пунктов к территориям других муниципальных образований, то через голосование или сход, с учетом мнения представительных органов, соответствующих МО; Голосование происходит как на референдуме, 50 % + 50%.

б) если не влечет отнесение территории поселения и (или) сельских населенных пунктов к территориям других муниципальных образований, путем выявления мнения населения через представительный орган муниципального образования (если территория не населенная).

Голосование имеет консультативное значение.

4. Преобразование муниципального образования

Это:

- объединение муниципального образования;
- разделение муниципального образования (в том числе выделение территорий);
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения;
- изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения;
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа;
- изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением;
- присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Осуществляется в соответствии с законом субъекта федерации. Чаще всего это голосование, либо сход граждан. В инициативном порядке, субъекты инициативы те же, что при изменении границ муниципальных образований.

Субъекты инициативы:

- а) население;
- б) органы МСУ;
- в) органы государственной власти РФ или субъектов РФ.

Особенности:

1. Объединение двух и более внутригородских районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения каждого из соответствующих внутригородских районов в соответствии с уставом внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением.

2. Разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов, осуществляется с учетом мнения населения образуемых внутригородских районов в соответствии с уставом разделяемого внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного его представительным органом.

3. Выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением осуществляется с согласия населения городского округа с внутригородским делением и муниципального района, в состав которого будет входить указанная территория, в соответствии с их уставами, а также с учетом мнения населения внутригородского района в соответствии с его уставом. Внутригородской район, выделяемый из городского округа с внутригородским делением, наделяется законом субъекта РФ статусом городского или сельского поселения.

4. При изменении статуса: городское поселение в городской округ, либо городской округ в городское поселение, голосование населения проходит одновременно в муниципальном районе и городском округе (городском поселении).

5. Изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта РФ. Лишение муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением влечет за собой упразднение внутригородских районов.

6. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения осуществляются законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего поселения, выраженного путем голосования.

Упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность менее 100 человек. Решение на сходе, после территория входит в муниципальный район как межселенная. Осуществляется с учетом мнения МР, выраженного его представительным органом, на основании закона субъекта РФ.

Создание поселений на межселенных территориях по инициативе:

а) населения;

б) органов МСУ;

в) органы государственной власти РФ или субъектов РФ.

Осуществляется с согласия муниципального района, выраженного его представительным органом, на основании закона субъекта РФ.

Постановлением Правительства Российской Федерации «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» (вместе с «Правилами ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации») от 18.04.2012 г. № 344 необходимость внесения сведений обо всех муниципальных образованиях.

ТЕМА 4. ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

1. Формы непосредственного волеизъявления

Классификация:

1) в зависимости от юр. силы принимаемого решения:

обязательные (местный референдум,
муниципальные выборы)

консультативные (голосование населения
по вопросам изменения границ; преоб-
разование муниципальных образований,
правотворческая инициатива и т. д.)

2) в зависимости от обязательного проведения непосредственного волеизъявления:

обязательные формы,
необходимы для решения вопроса. (Н-р:
голосование по вопросам изменения границ,
муниципальные выборы и т. д.) образования

факультативные формы,
обязательность проведения не
установлена законом или уставом
(Н-р: местный референдум,
правотворческая инициатива,
собрание, конференции граждан и т. д.)

Конституция РФ упоминает только о двух формах (ч. 2 ст. 130):

1) местный референдум;

2) муниципальные выборы;

В 2003 г. заметно расширился перечень форм непосредственной демократии.

В настоящее время для регламентации форм непосредственного волеизъявления выделена отдельная глава 5 Федерального закона № 131-ФЗ.

2. Местный референдум

Ст. 3 Конституции РФ – является высшим непосредственным волеизъявлением.

Регламентация осуществляется:

– на федеральном уровне. Федеральный закон № 131-ФЗ, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав граждан на референдум в РФ» от 12 июля 2002 г. № 67;

– на уровне субъектов. Законы субъектов федерации о местном референдуме. (Например, закон Иркутской области «О местных референдумах в Иркутской области» от 06.05.2006 г. № 25-оз);

– на местном уровне. Уставы муниципальных образований и иные муниципально-правовые акты.

Гарантии проведения местного референдума закреплены на федеральном уровне.

Юридическая характеристика местного референдума.

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что местный референдум может проводиться на всей территории муниципального образования.

Вопросы, выносимые на местный референдум: вопросы местного значения, полный перечень не установлен.

ФЗ № 67 устанавливает, какие вопросы местного значения не могут выноситься на референдум:

- о досрочном прекращении и продлении сроков полномочий ОМСУ;
- о приостановлении осуществления своих полномочий;
- о проведении досрочных выборов, либо отсрочки проведения выборов;
- о персональном составе ОМСУ;
- дача согласия о назначении или освобождении от должности;
- исполнение и изменение финансовых обязательств муниципального образования;
- о принятии или изменении местного бюджета;
- о принятии чрезвычайных или срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Этот перечень является исчерпывающим.

Для решения большинства вопросов применяются собственные правовые нормы.

Нужно отметить, что в зарубежной практике таких жестких ограничений прав населения нет, т. е., обсуждаться на местном референдуме могут практически любые вопросы.

До 2003 г. устав муниципального образования мог приниматься на местном референдуме, в настоящее время это исключительное полномочие представительного органа.

Требования к формулировке вопроса:

- общеправовые: запрет, отмена прав, свобод, гарантий, а также соответствие законодательству;
- частноправовые: не должно быть множественного толкования и неопределенности правовых последствий

Например, дума г. Казани по этой причине отклонила инициативу проведения городского референдума по вопросу: «Согласны ли вы с тем, что необходимо сохранить существующую схему пассажирского транспорта с сохранением на маршрутах автобусов как малой вместимости, так и средней вместимости с увеличением при необходимости автобусов всех категорий, а улучшения качества пассажирских перевозок добиваться за счет открытия новых транспортных маршрутов и повышения культуры транспортного обслуживания населения?» (Вечерняя Казань. 2006. 3 ноября).

Кто назначает проведение местного референдума.

В Федеральном законе № 131-ФЗ в ст. 22 сказано, что решение принимается представительным органом муниципального образования, закон при этом устанавливает инициативную форму.

Субъекты инициативы проведения местного референдума:

1. граждане, проживающие в пределах границ МО;

2. Избирательное объединение или иное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах или референдуме.

(Закон Иркутской области устанавливает численность инициативной группы не менее 20 человек, тогда как Федеральный Закон - не менее 10 чел.)

3. Референдум может назначаться по инициативе главы местной администрации и представительного органа, которую они выдвинули совместно (Закон Иркутской области устанавливает: не менее 1/3 депутатов + глава).

Максимальное количество подписей в поддержку проведения референдума не более 5 %

(3 ИО: 5 %, не менее 25 подписей).

Кто имеет право на участие в местном референдуме:

1. Граждане, обладающие активным избирательным правом и постоянно проживающие на территории муниципального образования.

Исключение: вынужденные переселенцы и военнослужащие.

2. Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право участвовать в референдуме, если имеется соответствующий международный договор, если эти лица постоянно проживают на территории муниципального образования.

Решение будет принято, если более 50 % граждан, обладающих правом на участие в местном референдуме, приняли в нем участие, и более 50 % проголосовали за принятие решения.

В некоторых зарубежных странах участие в местном референдуме рассматривается как гражданская обязанность и соответственно предусматриваются санкции за уклонение от ее выполнения, например, наложение штрафа (Австралия), лишение свободы (Греция, Турция), лишение права занимать государственные должности (Аргентина), а также моральные санкции (Италия, Испания). В Италии мэр коммуны может внести фамилию и фотографию лица, уклонившегося от участия в местном референдуме, в список, вывешенный для всеобщего обозрения. (П. А. Астафичев. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. Орел, 1999. С. 50).

По мнению проф. Е. И. Колюшина, условия проведения референдума в России превратили его в «спящий институт». Возможности не реализуемы в действительности.

3. Муниципальные выборы

Стадии муниципальных выборов: (на примере Закона Иркутской области «О муниципальных выборах в Иркутской области» от 11.11.2011 г. № 116-ОЗ).

1. Назначение выборов.

Дни голосования: 2-е воскресенье марта или сентября (в Иркутской области только сентябрь) года, в котором истекают полномочия предыдущего состава органа или должностного лица.

Решение о назначении выборов принимается представительным органом МСУ не ранее чем за 90 дней до дня голосования и не позднее чем за 80 дней до дня голосования.

Если выборы не назначены в срок представительным органом, то это должна сделать избирательная комиссия муниципального образования не позднее, чем за 70 дней до дня голосования.

2. Образование избирательных округов и избирательных участков. Избирательные округа должны охватывать всю территорию муниципального образования.

Принципы формирования избирательных округов:

- равенство избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением;
- избирательный округ должен составлять единую территорию. Число депутатских мандатов в каждом избирательном округе не может превышать пяти депутатских мандатов;
- на каждом избирательном участке не более 3000 избирателей.

3. Составление списков избирателей. Основанием для внесения в списки является факт нахождения места жительства на территории муниципального образования. Активное избирательное право с 18 лет. Сведения предоставляются главой муниципального района, городского округа.

4. Формирование избирательных комиссий.

Статус избирательных комиссий регламентируется Федеральным законом 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме», другими муниципально-правовыми актами.

В Иркутской области подготовку и проведение муниципальных выборов депутатов осуществляют:

- избирательная комиссия муниципального образования (8, 10 или 12 чел. в городском округе или муниципальном районе, 6, 8, 10 чел. в поселениях);
- окружные избирательные комиссии (если муниципальные выборы проводятся с применением мажоритарной или смешанной избирательных систем, 3–10 чел.);
- территориальные избирательные комиссии (5–14 чел.);
- участковые избирательные комиссии (3–15 чел., в зависимости от числа избирателей).

Подготовку и проведение муниципальных выборов главы осуществляют:

- избирательная комиссия муниципального образования;
- территориальные избирательные комиссии (если на территории муниципального образования образовано несколько территориальных избирательных комиссий);
- участковые избирательные комиссии.

Статус избирательной комиссии:

- формируется представительным органом муниципального образования на основе предложений собрания избирателей, предложений избирательной комиссии предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта РФ, а также

в поселении на основе предложения избирательной комиссии муниципального района;

- не менее $\frac{1}{2}$ состава комиссии должны быть представители политических партий и избирательных объединений (в Иркутской области – партии, имеющие места в ГД РФ и ЗС ИО);

- в случае если представительный орган не создал избирательную комиссию, то она формируется вышестоящей избирательной комиссией, для муниципального района и городского округ в качестве таковой используется избирательная комиссия субъекта, для поселения – избирательная комиссия муниципального района, территориальной избирательной комиссии.

Федеральный закон № 131-ФЗ установил: избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, но не входит в структуру органов МСУ.

Избирательные комиссии – постоянно действующие органы. Они формируются на 4 года в соответствии с уставом муниципального образования могут приобретать статус юридического лица после государственной регистрации (в форме некоммерческих организаций).

Избирательные комиссии полностью организуют подготовку и проведение муниципальных выборов.

Для проведения муниципальных выборов могут также создаваться другие избирательные комиссии, которые являются *временными*:

- *окружные* (регистрация кандидатов, утверждение текста бюллетеня, формируются только на период муниципальных выборов, через два месяца после окончания проведения выборов заканчивают своё действие);

- *участковые* (только на период проведения избирательных компаний, для обеспечения процесса голосования и подсчета голосов избирателей).

Выдвижение кандидатов, муниципальных списков кандидатов, сбор подписей в поддержку кандидатов и регистрация кандидатов в депутаты представительных органов МСУ и на должность выборных должностных лиц.

Пассивное избирательное право для главы муниципального образования – 21 год или устанавливается законами и уставами (в Иркутской области для всех с 21 года).

Сбор подписей не требуется в случае, если кандидат выдвинут политической партией, которая:

- набрала более 3 % голосов избирателей на выборах в Государственную Думу РФ;

- набрала более 3 % голосов избирателей на выборах в Законодательное собрание Иркутской области;

- имеет представительство в представительном органе действующего созыва (хотя бы один депутат).

При проведении выборов главы муниципального образования количество подписей – 0,5 % от общего числа избирателей, но не менее десяти подписей.

При проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования по мажоритарной или смешанной избирательной системе количество подписей – 0,5 %, но не менее десяти подписей.

При проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования по пропорциональной или смешанной избирательной системе количество подписей – 0,5 %, но не менее десяти подписей.

Избирательные фонды зависят от численности населения в МО Иркутской области, в Иркутске максимальный размер расходов для главы – 2 500 000 р., депутата – 1 250 000 р.

5. Голосование и определение результатов выборов (В Иркутской области – на 3 день глава, на 10 день – депутаты). Избирательная система устанавливается законом субъекта (в Иркутской области – мажоритарная система, пропорциональная система, смешанная система).

6. Официальное опубликование результатов.

На федеральном уровне это практически не регламентируется.

4. Отзыв выборных должностных лиц

Под отзывом депутата исследователями понимается досрочное прекращение действий депутатского мандата по воле избирателей; санкция против депутата представительного органа местного самоуправления, ненадлежащим образом выполняющего свои обязанности.

Право на отзыв депутатов, выборных должностных лиц является реальным проявлением принадлежащей народу власти, одним из средств контроля избирателей за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц.

В качестве инициатора голосования выступает исключительно население, отзыв выборного лица местного самоуправления является формой его ответственности перед населением.

Федеральный закон № 131-ФЗ не использует термин «утрата доверия населения», определяя, что основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке (ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ).

Отзываемому лицу предоставляется право давать разъяснения избирателям непосредственно или через средства массовой информации по поводу тех обстоятельств, которые стали основанием для возбуждения процедуры отзыва, а также организовать агитационную деятельность против отзыва.

За отзыв должно проголосовать не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

В законах большинства субъектов Федерации данное положение дополняется еще одним условием:

а) если число голосов, поданных за отзыв, не меньше числа голосов избирателей, поданных за его избрание. Такая норма устанавливалась в Законе Чувашской Республики «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления»;

б) если число голосов избирателей, поданных за отзыв, больше числа голосов, поданных за его избрание (законы Алтайского края, Красноярского края, Кировской и Нижегородской областей).

5. Территориальное общественное самоуправление населением

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории населения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ).

Закон впервые закрепляет многоуровневую модель территориального общественного самоуправления, определяя следующие территории осуществления ТОС: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Следует отметить, что на одной территориальной единице может быть создан только один орган ТОС.

Система территориального общественного самоуправления:

1) собрания, конференции жителей на части территории муниципального образования (жители, достигшие 16 лет). Собрание считается правомочным, если в нем участвуют не менее 1/2 жителей этой территории, которые могут голосовать, конференция – если не менее 2/3 от избранных делегатов;

2) органы территориального общественного самоуправления; избираются собраниями или конференциями жителей.

Уставы территориального общественного самоуправления: Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает требования к их содержанию. Уставы подлежат регистрации в порядке, установленном уставом муниципального образования или иным муниципально-правовым актом представительного органа МСУ.

ТОС может в соответствии с его уставом являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Территориальное общественное самоуправление может получать часть средств из местного бюджета. В основном его *доходы* состоят из:

Финансирование ТОС в результате хозяйственной деятельности территориального общественного самоуправления, пожертвований граждан.

Полномочия органов ТОС:

- представляют интересы населения;
- обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

– могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории.

Органы ТОС вправе использовать земельные участки на территории ТОС под строительство погребов и гаражей, создание детских и оздоровительных площадок, разбивку скверов, открытие стоянок автомобилей и площадок для выгула собак, а также для других общественно полезных целей); вправе вносить в органы МСУ проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению (таким образом, особенностью статуса органов ТОС (и их основным отличием от общественных объединений, к которым органы ТОС иногда ошибочно относят) является право участвовать в местном нормотворчестве, выступая в качестве субъектов правотворческой инициативы).

6. Обращения граждан в органы МСУ и к должностным лицам МСУ

Виды обращений в законодательстве субъектов.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ.

Ст. 62 Конституции РФ: правом обращения обладают и иностранцы, и лица без гражданства.

Обращение – предложения, заявления, жалобы, ходатайства, петиции.

Обращения:

- индивидуальные;
- коллективные.

Обращения могут поступать в органы или к должностным лицам МСУ как в устной, так и в письменной форме.

Предложение – обращения граждан конкретного характера, не связанные с нарушением их прав и направленные на улучшение организации и деятельности органов МСУ, должностных лиц МСУ, муниципальных учреждений и организаций в различных сферах общественной жизни.

Заявление – это обращение гражданина по поводу реализации принадлежащих ему прав, установленных законодательством.

Жалоба – это обращение гражданина по поводу восстановления прав или законных интересов, нарушенных действиями органов МСУ, должностных лиц МСУ, руководителями муниципальных предприятий и учреждений.

Ходатайство – это обращение гражданина в письменной форме с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, гарантий и льгот с представлением документов, их удостоверяющих.

Коллективное обращение – это обращение двух или более граждан в письменной форме, содержащее частный интерес либо обращение, принятое на собрании и имеющее общественный характер.

Петиции – это коллективное обращение граждан о необходимости проведения общественных реформ или изменения муниципально-правовых актов.

Федеральный закон № 131-ФЗ гласит: на обращение должен быть дан письменный ответ в течение **1 месяца**.

В законодательстве субъектов устанавливаются *более краткие сроки*, например, если рассмотрение обращения требует дополнительного исследования, то срок может быть сокращен **до 15 дней**. Для военнослужащих (их обращений), если не требуются дополнительные материалы, исследование материалов, то срок – **7 дней**, если исследования требуются, то **15 дней**.

Также может быть предусмотрено *продление сроков*, если рассмотрение материалов обращения требует проведения значительных исследований, то руководителем органа МСУ срок может быть продлен **на 1 месяц**.

Федеральный закон № 131-ФЗ срока продления не предусматривает.

Обращение должно содержать наименование и адрес органа, в который направляется обращение, изложение существа обращения, ФИО обратившегося, адрес, телефон, дату и личную подпись.

Обращения, в которых отсутствуют данные обратившегося, не рассматриваются.

Обращения в течение трех дней со дня подачи подлежат **регистрации немедленно**. Со дня регистрации начинает течь срок рассмотрения обращения.

Обращение должно отправляться тем органам и должностным лицам, в компетенцию которых входит рассмотрение обращений.

Если оно направлено не в тот орган или не к тому должностному лицу, то они обязаны в течение трех дней переправить его нужному органу или должностному лицу.

Обратившемуся сообщается, куда отправлено его обращение. Нельзя отправлять обращения к тем должностным лицам и органам, действия которых обжалуются.

По результатам рассмотрения обращения гражданину направляется в течение **10 дней** ответ.

Доказательства по обращениям граждан.

По общему правилу сбор и представление доказательств лежит на лицах, подавших обращение.

Если доказательств недостаточно, органы МСУ могут собирать доказательства.

Рассмотрение ходатайств:

- подаются только в случаях, прямо установленных законодательством
- принимаются к рассмотрению только при наличии всех необходимых и правильно оформленных документов по специально установленной форме.

Ответственность за нарушение законодательства о рассмотрении обращений.

Федеральный закон № 131-ФЗ за нарушение (отказ в рассмотрении, необъективное разбирательство и др.) устанавливает административную ответственность в законодательстве субъектов. Также возможен отзыв должностных лиц, органов.

Контроль и надзор за рассмотрением обращений должны осуществлять **органы прокуратуры**.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусмотрел отзыв должностных лиц и органов МСУ; собрания, конференции граждан, опросы граждан и т. п.

7. Иные формы непосредственного волеизъявления

Сходы граждан (ст. 25 Федерального закона № 131-ФЗ).

Федеральный закон № 131-ФЗ установил, что в поселениях с численностью жителей с активным избирательным правом не более 100 чел. сход граждан может осуществлять полномочия представительного органа МСУ, в том числе его исключительные полномочия.

В этом отличие схода от собраний и конференций граждан – это консультативные формы непосредственной демократии.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно, либо по инициативе жителей не менее 10 чел. Он считается правомочным, если в нем участвуют не менее 50 % имеющих право голосовать. Решение принято, если за него проголосовало более 1/2 участников. Решение схода должно быть опубликовано (обнародовано).

Собрания и конференции граждан по месту жительства (ст. 29, 30 Федерального закона № 131-ФЗ).

Собрания и конференции могут проводиться на части или на всей территории муниципального образования.

Закон определяет цели проведения собраний: обсуждение вопросов местного значения, информирование населения о деятельности органов и должностных лиц МСУ. Также они могут проводиться в порядке осуществления территориального общественного самоуправления.

В собраниях, связанных с осуществлением территориального общественного самоуправления, могут участвовать жители, достигшие 16 лет. Собрания по другим целям – возраст не установлен.

Собрания могут проводиться по инициативе населения, представительного органа, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом.

Собрание может принимать обращения к органам и должностным лицам МСУ, могут также избирать послов для представления своих интересов перед органами и должностными лицами МСУ. По обращениям должен быть дан письменный ответ.

Итоги собрания граждан подлежат обязательному обнародованию. Регламентация порядка проведения собраний содержится в муниципально-правовых актах.

В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования или иными муниципально-правовыми актами, полномочия собрания может осуществить конференция граждан.

Правотворческая инициатива граждан.

Впервые была закреплена в законе о местном самоуправлении 1995 года, но могла реализовываться, только если была предусмотрена уставом. С

2003 года правотворческая инициатива обязательная форма участия населения в решении вопросов местного значения.

С ней может выступать любая **инициативная группа граждан** в порядке, установленном муниципально-правовым актом. Численность этой группы не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования (ст. 26 Федерального закона № 131-ФЗ).

Федеральный закон № 131-ФЗ: если нет соответствующего муниципально-правового акта, правотворческая инициатива осуществляется в порядке, предусмотренном самим законом.

Проект муниципально-правового акта подлежит обязательному рассмотрению в течение **трех месяцев** со дня его поступления.

Представителем инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

Федеральный закон № 131-ФЗ при рассмотрении проекта должны приниматься мотивированное решение и должно доводиться до сведения инициаторов.

Публичное слушание.

Для обсуждения муниципально-правовых актов по вопросам местного значения могут проводиться публичные слушания (ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ).

На публичное слушание акты выносятся по инициативе:

- населения;
- представительного органа (решение представительного органа);
- главы муниципального образования (решение главы муниципального образования).

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что ряд вопросов местного значения, требующих принятия муниципально-правовых актов, *обязательно должен выноситься на публичные слушания* (п. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ).

Опрос граждан.

Порядок проведения опроса граждан закрепляется в ст. 31 Федерального закона № 131-ФЗ и муниципально-правовых актах.

Очень часто опросы отождествляют с консультативным референдумом, но они разные.

Опрос проводится на всей территории или части территории, если вопрос касается части жителей муниципального образования. Опрос проводится в целях выявления и последующего учета мнения жителей муниципального образования по вопросам местного значения.

Опрос может проводиться также по отдельным вопросам, связанных с осуществлением государственных полномочий органами МСУ.

Результаты опроса носят рекомендательный характер. Опрос проводится по инициативе представительного органа МСУ по вопросам местного значения. По инициативе органов государственной власти субъекта Федерации – по во-

просам осуществления государственных полномочий, по вопросам изменения целевого назначения земель для объектов регионального и межрегионального значения.

Назначение опроса должно осуществляться в соответствии с требованиями, в решении должны быть указаны: дата, сроки проведения опроса, формулировка вопроса для опроса, методика проведения опроса, форма опросного листа, минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

В опросе участвуют жители муниципального образования, достигшие 18 лет.

Опрос: на всей территории или на части муниципального образования. Жители должны быть проинформированы о проведении опроса не позднее чем за 10 дней.

Федеральный закон № 131-ФЗ не устанавливает минимальной численности жителей, которые должны участвовать в опросе, это определяется муниципальным образованием.

Финансирование опросов:

- за счет средств местного бюджета, если вопрос местного значения
- за счет средств субъекта, если опрос проводится по инициативе субъекта.

ТЕМА 5. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие организационных основ, структура органов МСУ

Институт организационных основ МСУ – совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих структуру органов МСУ, статус выборных должностных лиц МСУ, порядок, формы и принципы их деятельности, а также порядок несения муниципальной службы.

Органы МСУ (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ) – избираемые непосредственно населением и / или представительным органом МСУ органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросам местного значения.

Органы МСУ это основное звено в системе осуществления МСУ.

По мнению О. Е. Кутафина и В. И. Фадеева, органы местного самоуправления – это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий.

Порядок создания органов муниципального образования либо:

- избрание населением;
- формирование представительным органом;
- смешанный способ.

Но представительные органы формируются исключительно на муниципальных выборах. Ст. 12 Конституции РФ гласит – органы МСУ не входят в систему органов государственной власти. Однако функционально они очень тесно взаимодействуют между собой.

Порядок формирования и структура, полномочия, деятельность по реализации полномочий устанавливается и защищается органами государственной власти.

В основных чертах муниципальные органы различных стран, за немногим исключением, обладают одним общим типом структуры. Л. А. Велихов отмечал: «С тех пор как швейцарские городские коммуны (Берн, Женева) окончательно отказались от практически невозможного в наше время решения муниципальных дел общинным сходом, этот основной тип муниципального уклада был построен почти повсеместно по следующей ступенчатой схеме:

- муниципальный избирательный корпус как база;
- вышедший из его лона избирательный совет;
- исполнительный орган;
- должностное лицо, наделенное ролью высшего представителя муниципальной коммуны.

Начиная с 20-х гг. XX в., это почти повсеместно распространенный четырехступенчатый тип муниципального уклада был изменен в ряде стран Европы, где отказались ради экономии и простоты конструкции от особого исполнительного органа, поручив исполнительные функции единоличному высшему должностному лицу муниципального образования или соединяя как распорядительную, так и исполнительную власть в едином представительном органе».

Возможные сочетания трех традиционно устойчивых элементов системы муниципального управления – представительного органа, местной администрации и высшего должностного лица местного самоуправления – основываются на следующих основных вариантах распределения полномочий местного сообщества, когда все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются:

- в различных пропорциях представительным органом и выборным должностным лицом;
- представительным органом;
- выборным высшим должностным лицом (при этом контрольные полномочия население оставляет за собой и реализует их посредством сходов и референдумов).

Применение того или иного варианта делегирования полномочий зависит от численности населения муниципального образования и размеров его территории, от объема и сложности решаемых вопросов, социально-политической ситуации и множества других факторов.

Организационная модель МСУ в России.

В мировой практике пять основных моделей:

1. «сильный совет – слабый мэр».

Значительные ограничения прав мэра, особенно в области осуществления им вопросов исполнительно-распорядительной деятельности, прежде всего хозяйственных и финансовых вопросов, а также вопросах назначения на должность. У мэра представительные и некоторые исполнительно-распорядительные функции. Остальные функции принадлежат Совету, как представительному органу. Население избирает Совет, который избирает исполнительный орган МСУ и мэра, т. е. мэр зависим от решений Совета.

Такая модель действует в Великобритании, где мэр избирается большинством голосов на собрании совета из числа советников. В соответствии с законом о мировых судьях 1968 г. мэр одновременно может занимать и должность мирового судьи, представляющего на местном уровне судебную ветвь власти.

2. «сильный мэр – слабый совет».

Население избирает и Совет, и мэра. Избрание мэра населением определяет его независимость по отношению к совету. Мэр обладает правом отлагательного вето на решения Совета, которое может быть преодолено абсолютным большинством членов Совета.

3. «Совет – управляющий».

Население избирает Совет, который назначает управляющего или мэра. Управляющий – это политически нейтральная фигура, профессиональный менеджер в сфере управления. Отношения Совета и управляющего – договор.

Недостаток модели: практически невозможность населения влиять на решения управляющего.

4. «комиссионная модель»

Население избирает Комиссию или комиссионеров, она состоит из выборных лиц, которые руководят различными отделами хозяйства, избираются отдельно от совета. Отсутствует должность мэра.

Преимущества: отсутствие разделения властей.

Недостатки: каждый из комиссионеров отстаивает интересы своего отдела.

Встречается в ряде городов США и Великобритании.

5. «комбинированная форма».

Население избирает представительный орган и мэров, последний назначает управляющего.

6. «мэр – собрание».

Единственным выборным лицом здесь является мэр (староста), который осуществляет полномочия главы местного самоуправления. Что касается принятия местного бюджета, утверждения порядка его исполнения и определения контрольных полномочий, то эти функции определяются на общем собрании граждан, созываемом 1–2 раза в год.

Например, в США данная модель реализуется на уровне таунов и тауншипов, где численность населения не превышает 25 тыс. чел.

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что в структуру органов МСУ (ст. 34) входят:

- представительный орган;
- глава муниципального образования (наличие обязательно);

- местная администрация (наличие обязательно);
- контрольный орган муниципального образования;
- иные органы, предусмотренные уставом.

Федеральный закон № 131-ФЗ допускает отступление в отношении наличия представительного органа: в муниципальных образованиях, где менее 100 чел., у которых активное избирательное право, вместо представительного органа сход граждан.

Структура и порядок формирования органов МСУ должны устанавливаться уставом муниципального образования, определяться либо референдумом, либо представительным органом, либо иным способом.

Для изменения структуры:

- инициатива представительного органа;
- на референдуме, то:

1) требуется выдвижение инициативы населения муниципального образования, которая может быть проявлена в течение 1 месяца со дня вступления закона субъекта об установлении границ муниципального образования в новых муниципальных образованиях;

2) инициатива населения – не менее 3 % жителей с активным избирательным правом, они должны собрать подписи.

При отсутствии инициативы населения формирование осуществляется представительным органом МСУ.

Решение об определении структуры:

- должен быть перечислен перечень органов
- порядок замещения должности и полномочия главы муниципального образования.

Представительный орган может принять решение об изменении организационной структуры МСУ, которое вступает в силу по истечении полномочий действующего представительного органа.

Классификация органов МСУ:

1. по способу формирования:

- выборные: представительные органы; органы, которые формируются на муниципальных выборах, по решению представительного органа;
- иные органы;
- органы, формирующиеся на основе назначения;
- органы, формирующиеся на основе кооптации – это такой способ, который осуществляется на базе представительства от различных органов МСУ.

2. по способу принятия решений:

- органы МСУ, которые принимают решение в коллегиальном порядке;
- органы МСУ, которые принимают решение в единоличном порядке.

Способ принятия решения обусловлен природой самого органа, а также характером принимаемых решений.

2. Представительный орган муниципального образования

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепил обязательность наличия представительного органа в муниципальном образовании (ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

Исключение: в муниципальных образованиях, с населением менее 100 чел., обладающих избирательным правом, представительный орган не образуется, а его полномочия осуществляются сходом граждан. В муниципальных образованиях, где численность жителей более 100, но менее 300 человек, уставом также может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется.

Наименование представительного органа определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта федерации: в одних субъектах федерации устанавливается единое наименование для всех муниципальных представительных органов, в других субъектах – разные; в третьих – возможность выбора наименования представительного органа муниципального образования.

Обычно следующие наименования: совет, дума, муниципальное собрание, собрание, комитет.

Срок полномочий устанавливается уставом муниципального образования: не менее двух лет, не более пяти лет.

Структура, порядок деятельности регламентируется уставом муниципального образования.

Формирование представительного органа: для поселений, городских округов, внутригородского федерального значения *путем муниципальных выборов*.

Для муниципальных районов два варианта формирования:

- муниципальные выборы (представительство одного поселения не более 2/5 от общего состава);
- включение в него глав поселений и делегатов от представительных органов поселений по единым нормам представительства от каждого поселения. Если представительство связано с численностью населения, то от одного поселения не более 1/3 от общего состава представительного органа муниципального района.

Для городского округа с внутригородским делением два варианта формирования:

- муниципальные выборы;
- включение в него делегатов от представительных органов районов по единым нормам представительства от каждого поселения. Если представительство связано с численностью населения, то от одного внутригородского района не более 1/3 от общего состава представительного органа городского округа.

Равная норма представительства от представительных органов поселений обеспечивает равенство прав поселений в составе представительного органа муниципального района, с другой стороны это может привести к наруше-

нию равного представительства со стороны населения в составе представительного органа муниципального района. Нет представительства населения межселенных территорий.

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что, если в муниципальном районе представительным органом была выдвинута инициатива формирования представительного органа по второму способу и в течение года была поддержана не менее, чем 2/3 представительных органов поселений муниципального района, то представительный орган формируется по этому способу.

Инициатива формирования представительного органа на основе делегированного представительства должна оформляться в форме решений представительных органов.

Представительный орган считается **правомочным**, если в него избрано не менее 2/3 состава представительного органа.

Федеральный закон № 131-ФЗ установил минимальную численность состава представительного органа муниципального образования, которая обусловлена численностью муниципального образования.

Число жителей	Количество депутатов
менее 1 000 чел.	7 депутатов и более;
от 1 000 до 10 000 чел.	10 депутатов и более;
от 10 000 до 30 000 чел.	15 депутатов и более;
от 30 000 до 100 000 чел.	20 депутатов и более;
от 100 000 до 500 000 чел.	25 депутатов и более;
свыше 500 000 чел.	35 депутатов и более.

Численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района определяется законом субъекта Российской Федерации и уставами соответствующих муниципальных образований исходя из указанной численности депутатов.

В муниципальном районе минимальный численный состав не менее 15 чел.; внутригородская территория городов федерального значения не менее 10 чел.

Представительный орган обладает правами юридического лица, за исключением муниципальных образований, в которых менее 1 000 чел.

ФЗ устанавливает исключительную компетенцию представительного органа: ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ:

- принятие устава и внесение в него изменений
- принятие местного бюджета и др.

Акты представительного органа – решения. Председатель, руководитель представительного органа – постановления, распоряжения.

Представительный орган может возглавлять:

- глава муниципального образования
- избранный из состава депутатов представительного органа

Взаимодействие представительного органа с главой муниципального образования, если последний его не возглавляет – решения представительного органа направляются на подпись главе муниципального образования.

При этом глава муниципального образования со дня поступления решения в течение 10 дней подписывает или мотивированно отклоняет.

Представительный орган в количестве 2/3 вправе преодолеть отклонительное veto главы муниципального образования.

Деятельность представительного органа.

Руководство деятельностью осуществляет его председатель. Основная форма деятельности – заседания или сессии.

Сессия: 1 или несколько заседаний представительного органа с одной и той же повесткой дня.

Виды сессий:

- пленарные: все депутаты представительного органа
- проводимые по комитетам и комиссиям

Обычно они проходят 1 раз в месяц.

Очередные – проводятся в соответствии с планом работы представительного органа.

Внеочередные – либо по инициативе председателя представительного органа, либо депутатов.

Сессии гласные и открытые, но возможно проведение и закрытых заседаний.

Организация работы представительного органа регулируется уставом муниципального образования и регламентом представительного органа.

Представительный орган вправе создавать **вспомогательные органы – комитеты и комиссии:** планово-бюджетная, по социальным вопросам, по управлению муниципальным хозяйством и др.

Создаются в представительных органах, численность которых превышает 10 чел.

Цели создания:

- предварительно рассматривают вопросы, выносимые на заседание представительного органа;
- содействие реализации решений представительного органа;
- контроль над реализацией этих решений.

Они могут наделяться правом самостоятельного принятия решений по вопросам местного значения. Чаще всего их решения носят рекомендательный характер.

Полномочия, срок деятельности, цели, задачи работы регламентируются как правило в положениях о комиссиях и комитетах представительных органов, они полностью подконтрольны и подотчетны представительному органу.

Могут также формироваться **депутатские территориальные группы** – объединения депутатов по смежным территориальным избирательным округам либо по многомандатному округу.

Могут создаваться **депутатские фракции** – объединения депутатов по политическим интересам или по партийной принадлежности.

Депутатские территориальные группы и депутатские фракции **должны быть зарегистрированы представительным органом.**

Возможно создание **Президиумов** или **Советов** представительных органов, в их состав входят: председатель представительного органа, его замы, руководители комитетов и комиссий.

Они действуют как **совещательные органы**, обычно используются для планирования работы представительного органа, для выработки предварительной позиции по наиболее важным вопросам, выполняемым на заседании представительного органа.

Финансирование деятельности представительного органа осуществляется за счет средств местного бюджета.

Уставом муниципального образования может быть определена часть депутатов представительного органа, работающих на постоянной основе – не более 10 % от состава представительного органа, если 7 чел., то 1 депутат.

Полномочия представительного органа могут быть прекращены досрочно в случае:

- применения к нему ответственности государством в форме роспуска (ст. 73 Федеральный закон № 131-ФЗ);
- принятия представительным органом решения о самороспуске;
- принятие решения суда о неправомочном составе представительного органа;
- преобразование муниципального образования.

3. Правовой статус главы муниципального образования

Ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ и другие нормы.

Глава муниципального образования – высшее должностное лицо муниципального образования.

Эта должность обязательна во всех муниципальных образованиях.

Наименование главы муниципального образования устанавливается уставом в соответствии с законом субъекта.

Обычно: мэр; в муниципальном районе – глава муниципального района.

Глава муниципального района может:

- избираться на муниципальных выборах;
- выбираться из состава представительного органа муниципального образования;
- избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

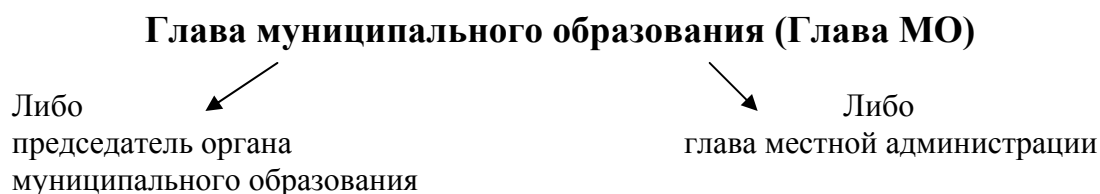
Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта РФ.

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна четвертая членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четвертая – представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина – высшим должностным лицом субъекта РФ.

Место главы муниципального образования в системе органов муниципального образования определяется уставом муниципального образования:



Только в сельских поселениях и внутригородских муниципальных образованиях города федерального значения глава муниципального образования может возглавлять представительный орган и являться главой местной администрации.

Если глава МО избирается по конкурсу, то может быть только главой местной администрации.

Полномочия главы муниципального образования определяются уставом муниципального.

Глава муниципального образования издает постановления и распоряжения.

Глава МО подконтролен и подотчетен населению муниципального образования, которое может его отозвать, и представительному органу муниципального образования.

Глава МО осуществляет свои полномочия на постоянной основе. **Для него есть ряд ограничений:**

- не может быть депутатом Государственной Думы РФ;
- не может быть членом Совета Федерации РФ;
- не может быть депутатом представительного органа субъекта Федерации;
- не может занимать иные должности государственной службы;
- не может занимать муниципальные должности муниципальной службы;
- не может замещать должности руководителей МУПов, муниципальных учреждений и руководителей муниципальных органов.

Полномочия главы муниципального образования определяются уставом муниципального образования и зависят от:

- занимаемого им положения в муниципальном образовании;
- от перечня вопросов местного значения;
- от того, входит в состав ПО МО на правах председателя с правом решающего голоса или возглавляет местную администрацию.

Глава муниципального образования:

- должен представлять муниципальное образование, действует без доверенности от имени муниципального образования;
- подписывает, обнародует нормативно-правовые акты муниципального образования;
- может издавать НПА;
- может требовать внеочередного созыва представительного органа;
- направление муниципальных нормативно-правовых актов в муниципальный регистр.

Акты главы муниципального образования: постановления и распоряжения.

ГМО подконтролен и подотчетен представительному органу, несет ответственность перед населением и может быть им отозван.

Основания прекращения полномочий ГМО: (Федеральный закон № 131-ФЗ, ст. 36.)

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 2.1. удаления в отставку в соответствии со ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ;
- 3) отрешения от должности в соответствии со ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ;
- 4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 6) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 7) выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
- 8) прекращения гражданства РФ, иностранного государства;
- 9) отзыва избирателями;
- 10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- 11) преобразования муниципального образования, упразднения муниципального образования;
- 12) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- 13) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 %, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Полномочия главы муниципального района, главы городского округа прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента РФ в случаях:

1) несоблюдения главой муниципального района, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

2) установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы городского округа.

Обычно Глава МО имеет одного или нескольких заместителей, также при нем могут создавать коллегии, комиссии – совещательный и координационный орган.

Обычно в **состав совещательных, координационных органов включаются:** заместители Главы МО, руководители комиссий муниципальных образований, представители территориального общественного самоуправления, руководители ГУПов и муниципальных учреждений, руководители иных хозяйствующих субъектов, представители от ассоциаций и союзов и т. д.

Эти органы участвуют в подготовке НПА муниципальных образований.

4. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган)

Его порядок формирования, полномочия, срок полномочий регулируется уставом муниципального образования.

В общем виде статус муниципальной администрации определяется в ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ.

Местная администрация решает основные вопросы местного значения; государственные полномочия – в городских округах и муниципальных районах.

Полномочия ЗАГС передаются и на уровень поселений так же, как и военные полномочия.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования, и основная схема структуры фиксируется в уставе муниципального образования.

На организационную схему построения местной администрации оказывает влияние численность населения муниципального образования, размер территории муниципального, социально-экономическое развитие муниципального образования и т. п.

В структуру местной администрации входят как отраслевые, функциональные, так и территориальные органы местной администрации.

В местной администрации могут выделяться департаменты – управления – отделы – сектора.

Местную администрацию возглавляет глава местной администрации, который руководит ею на принципах единоначалия.

Главой местной администрации может быть:

- глава муниципального образования;
- если глава муниципального образования возглавляет представительный орган, то местную администрацию возглавляет глава местной администрации по контракту, контракт заключается по результатам конкурса; в поселениях, внутригородских районах условия контракта определяются представительным органом в других муниципальных образованиях – представительным органом (вопросы местного значения) и законами субъекта (государственные полномочия).

Глава местной администрации несет персональную ответственность за реализацию государственных полномочий.

Конкурсная комиссия:

- часть членов назначается органом муниципального образования;
- не менее 1/3 законодательным органом субъекта.

Акты главы местной администрации: постановления и распоряжения.

В ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ указаны основания досрочного прекращения полномочий главы местной администрации:

- 1) смерть;
- 2) отставка по собственному желанию;
- 3) расторжение контракта;
- 4) отрешение от должности;
- 5) признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим;
- 7) вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращение гражданства РФ, иностранного государства
- 10) призыв на военную службу или альтернативную гражданскую службу;
- 11) преобразование муниципального образования, упразднение муниципального образования;
- 12) утрата поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- 13) увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 25 %, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Контракт может быть расторгнут в судебном порядке, если им и в его отношении нарушаются условия контракта.

Местная администрация действует как юридическое лицо – учреждение, подлежит государственной регистрации. Имущество закрепляется за местной администрацией или ее структурными подразделениями, которые также могут быть ЮЛ.

В муниципальном образовании могут создаваться иные органы МСУ: чаще всего контрольные органы (их статус, наименование определяются в уставах муниципальных образований; по уставу им может предоставляться статус ЮЛ), например, контрольно-счетная палата = счетная палата муниципального образования = ревизионная комиссия...

Основные полномочия счетной палаты:

- 1) контролировать исполнение местного бюджета;
- 2) контролировать выполнение установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета;
- 3) контролировать выполнение установленного порядка отчета об исполнении местного бюджета;
- 4) контролировать соблюдение установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Органы назначаются представительным органом или формируются на муниципальных выборах.

Избирательная комиссия – это муниципальные органы, не входят в структуру органов МСУ. Могут быть созданы в целях организации подготовки и проведения:

- муниципальных выборов;
- местного референдума;
- голосования по отзыву;
- голосования по вопросам изменения границ и преобразования МО.

5. Статус депутата, члена выборного органа МСУ и выборного должностного лица муниципального образования

Ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ – определение должностных лиц.

Ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ – статус выборного органа и выборного лица.

Срок полномочия депутата не менее двух лет не более пяти лет. Выборные должностные лица по уставу могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе.

Ограничения статусов депутата и выборного должностного лица – ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

Гарантии прав депутатов и выборных должностных лиц определены ФЗ, дополняются законодательством субъектов федерации, уставами муниципальных образований.

6. Муниципальная служба

Регулируется Федеральным законом «О муниципальной службе в РФ» от 2 марта 2007 г. № 57-ФЗ.

На уровне субъектов РФ также принимаются законы о муниципальной службе.

Муниципальная служба (МС) – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) (ст. 2).

Нанимателем является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель).

Это может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Признаки МС:

1. Профессиональный характер деятельности. Этим МС отличается от деятельности лиц, замещающих выборные муниципальные должности, которые по своему характеру больше являются политическими.

2. Это деятельность постоянная и оплачиваемая. Постоянная основа деятельности ведет к приобретению опыта, повышению качества выполнения работы и ответственности за ее результаты.

Признак оплачиваемости включается в понятие постоянного характера МС и в сочетании с ее профессиональным характером означает, что такая деятельность должна являться основным источником доходов для лица, замещающего должность муниципальной служащего.

Муниципальная должность – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Предусмотрены уставом:

- должность главы муниципального образования;
- должность главы местной администрации.

Виды муниципальных должностей:

1) выборные – должности, замещаемые в результате муниципальных выборов, а также должности, замещаемые на основании решений представительного органа муниципального образования и иных органов муниципального образования;

2) муниципальные должности муниципальной службы – должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

К муниципальной службе относятся только муниципальные должности по трудовому договору.

Муниципальный служащий – гражданин РФ, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Принципы муниципальной службы:

1) Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, и их непосредственного действия.

2) Принцип стабильности муниципальной службы.

3) Принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих:

- наличие необходимого образования;
- практическое знание служащим своего дела;
- наличие необходимого опыта и стажа;
- знание структуры управления муниципальной службой, схем служебных взаимоотношений;
- регулярное и качественное выполнение функций служащим, последовательное решение поставленных перед ним задач;
- постоянное совершенствование профессионализма служащего (повышение квалификации, получение дополнительного образования).

4) Принцип равного доступа граждан, владеющих государственным языком, к муниципальной службе, независимо от любых обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами.

5) Принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

6) Принцип единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе с учетом местных традиций.

7) Принцип правовой и социальной защищенности муниципальной службы:

- правовая защищенность – не может быть произвольно привлечен к ответственности или уволен, перевод с согласия, невозможно заставить муниципальных служащих исполнять незаконные приказы и т. д.;
- социальная защищенность – медицинское обслуживание, пенсионное обеспечение.

8) Принцип внепартийности муниципальной службы.

9) Принцип доступности информации о деятельности муниципальных служащих.

10) Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами.

Реестр муниципальных должностей муниципальной службы.

Муниципальные должности МС устанавливаются НПА МСУ в соответствии с реестром муниципальных должностей МС, утвержденным законом субъекта РФ.

Реестр – единый унифицированный перечень должностей муниципальной службы.

В субъектах РФ два подхода к утверждению реестра:

1. Единый, когда включаются как выборные должности, так и должности МС.

2. Отдельные реестры выборных должностей или реестры муниципальных должностей МС.

В Иркутской области нет реестра выборных должностей.

В соответствии с законом Иркутской области «О муниципальной службе в ИО», на уровне МСУ утверждается перечень муниципальных должностей МС муниципального образования.

В реестре должностей МС должности классифицируются по категориям и группам.

Законами субъекта, которыми определяется реестр, устанавливается соотношение между муниципальной должностью муниципальной службы и соответствующей гражданской должностью государственной службы субъекта Федерации.

Закон ИО «О соотношении муниципальных должностей МС и государственных должностей государственной службы ИО».

Соотношение муниципальных должностей МС и государственных должностей государственной службы.

Такое соотношение устанавливается законами субъектов РФ с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям МС и должностям государственной службы.

Согласно законодательству, соответствие должностей устанавливается:

- для определения размеров должностных окладов муниципальных служащих (для определения объемов расходов на содержание муниципальных служащих);

- для определения размеров пенсионного обеспечения муниципальных служащих;

- для решения вопросов присвоения классных чинов при переводе с государственной службы на муниципальную и наоборот.

Согласно ст. 53 Федерального закона № 131-ФЗ органы МСУ недотационных самостоятельных муниципальных образований самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц, муниципальных служащих.

В муниципальном образовании дотационный размер оплаты труда перечисленных лиц определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законами субъектов РФ.

Должностной оклад муниципальных служащих дотационных МО не может превышать должностного оклада государственных служащих, замещающих должность в соответствии с соотношением.

Что касается пенсионного обеспечения, то ст. 24 Федерального закона № 57-ФЗ определяет, что максимальный размер государственной пенсии муни-

ципальных служащих не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного служащего по соответствующей должности.

Согласно ст. 7 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований к должности МС и должностям гражданской службы;
- соотносительности размера и условий оплаты труда;
- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших МС и граждан, проходивших гражданскую службу, и их семей в случае потери кормильца;
- учета стажа МС при исчислении МС.

Муниципальные должности, группы:

Ранее установление таких групп находилось на усмотрении субъекта РФ. Ныне, в соответствии с программой усиления взаимодействия МС и ГГС, должности муниципальной службы подразделяются на следующие (ст. 8) группы:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

Цель введения таких групп – предъявление требований к уровню профессионализма.

Граждане поступают на муниципальную службу по:

- трудовому договору;
- конкурсу.

Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей:

- для муниципальных служащих и государственных гражданских служащих едины (ст. 5);
- устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

Аттестация муниципальных служащих – это проводимая 1 раз в 3 года в устном порядке проверка квалификации, уровня профессиональной подготовки путем периодической оценки их знаний, опыта, навыков, результатов деятельности и способность к выполнению полномочий по замещаемой должности с целью:

- определения соответствия муниципальных служащих занимаемой должности;

– решения вопроса о присвоении квалификационных разрядов.

Гарантии, их перечень установлен Федеральным законом № 57-ФЗ:

- гарантии обеспечения условий его труда;
- медицинское обслуживание его и членов его семьи (в том числе на пенсии);
- денежное обеспечение;
- пенсионное обеспечение, в случае смерти при исполнении служебных обязанностей пенсионное обеспечение начисляется его семье;
- отпуск;
- обязательное государственное страхование (вред здоровью, потеря трудоспособности из-за проф. деятельности);
- защита его и членов его семьи.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии.

Ограничения, связанные с муниципальной службой:

1) состоять членом органа управления коммерческой организации, если ему это не поручено;

2) замещать должность муниципальной службы в случае избрания или назначения на:

- государственную должность РФ, субъекта Российской Федерации;
- муниципальную должность;
- оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза;

3) заниматься предпринимательской деятельностью;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;

5) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц, подарки, признаются муниципальной собственностью;

6) выезжать в командировки за счет средств ФЛ и ЮЛ, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе;

7) использовать не для исполнения должностных обязанностей средства материально-технического, финансового обеспечения, муниципальное имущество;

8) разглашать сведения конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

9) допускать публичные высказывания в отношении деятельности органа МСУ, избирательной комиссии МО, если это не его обязанности;

10) принимать без письменного разрешения главы МО награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций;

11) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, по вопросам референдума;

12) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, публично выражать отношение к ним;

13) создавать в органах МСУ структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности);

14) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

15) входить в состав органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством РФ;

16) заниматься без письменного разрешения работодателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством РФ;

17) глава МА по контракту не вправе заниматься другой оплачиваемой должностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельностью. Другие могут, с разрешения, если это не повлечет конфликт интересов.

Ответственность муниципального служащего:

За должностной проступок, т. е. за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей могут налагаться **дисциплинарные взыскания**:

- замечание;
- выговор;
- увольнение.

Федеральным законом № 57-ФЗ указываются основания для увольнения:

- 1) основания, предусмотренные трудовым законодательством;
- 2) основания, исключительные по отношению к трудовому законодательству – специальные (только для муниципальной службы).

Специальные основания:

– достижение предельного возраста для замещения муниципальной должности муниципальной службы – 65 лет (может быть продлен, но не более, чем на 1 год);

- прекращение гражданства РФ и иностранного государства;
- несоблюдение ограничений и запретов, установленных ФЗ для муниципального служащего муниципальной службы.

ТЕМА 6. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие экономических основ МСУ, муниципальная собственность

Европейская хартия местного самоуправления (ст. 9) закрепляет семь основных принципов, обеспечивающих финансовую самостоятельность органов местного самоуправления:

1) органы местного самоуправления имеют право получать достаточные собственные финансовые средства и свободно ими распоряжаться;

2) финансовые средства должны быть соразмерны предоставленным полномочиям;

3) часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов;

4) финансовые системы должны быть достаточно разнообразными и гибкими;

5) защита более слабых в финансовом плане органов местного самоуправления путем ввода процедуры финансового выравнивания;

6) предоставляемые местным органам самоуправления субсидии по возможности не должны предназначаться на финансирование конкретных проектов;

7) доступ органов местного самоуправления к национальному рынку ссудного капитала.

Экономические основы МСУ – совокупность НПА, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности в том числе местных бюджетов в интересах населения муниципального образования.

Важнейшие правовые акты, играющие роль в экономических основах:

- Федеральный закон № 131-ФЗ;
- практически все Кодексы (ГК, УК, БК);
- Федеральный закон «Об особенностях эмиссии и обращении государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29.07.1998 г. № 136-ФЗ (в ред. от 14.06.2012);
- Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ (в ред. от 05.05.2014);
- Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ (в ред. от 21.07.2014).

Экономическую основу составляет:

- муниципальная собственность;
- местные бюджеты и финансовые ресурсы МСУ;
- имущественные права (права на муниципальное имущество и права на пользование и распоряжение объектами, находящимися в государственной собственности и переданные в управление органам МСУ).

Впервые определение муниципальной собственности было дано законом РСФСР 1990 г. «О собственности в РСФСР».

В настоящее время нормативное определение дает ст. 215 ГК.

Муниципальной собственностью признается имущество, принадлежащее на праве собственности городским, сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

Субъект права собственности – муниципальное образование в целом.

Полномочия собственника от имени муниципального образования принадлежат органам местного самоуправления.

Согласно ГК все муниципальное имущество делится на две части:

- закрепленное за МУП и учреждениями на ПХВ или ПОУ;
- средства местного бюджета, а также имущество, незакрепленное за унитарными предприятиями и учреждениями, составляет, в соответствии со ст. 215 Гражданского кодекса РФ, муниципальную казну.

Такое разделение важно для обоснования раздельной имущественной ответственности муниципального образования и создаваемых им МУПов и учреждений.

По общему правилу муниципальное образование не отвечает по обязательствам МУП за исключением случаев, когда МУП докажет в суде, что ПА было доведено МУП до банкротства – субсидированная ответственность.

Муниципальная казна находится в непосредственном владении, пользовании, распоряжении органов МСУ и казенным имуществом уполномоченный орган МСУ распоряжается самостоятельно по своему усмотрению.

В муниципальном образовании принимаются положения о муниципальной казне.

Управление, контроль и учет осуществляется уполномоченным органом МСУ по управлению муниципальным имуществом (департамент, управление, отдел).

Учет в форме ведения реестра муниципальной собственности. В реестре муниципальной собственности отражается пообъектный состав муниципального имущества. У органа МСУ – права ЮЛ.

Органы МСУ не могут быть участниками полных товарищества, товариществ на вере, но могут быть участниками хозяйственных обществ. Органы МСУ в гражданско-правовых отношениях выступают как ЮЛ в форме учреждений. Органы МСУ подлежат обязательной государственной регистрации.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ в качестве ЮЛ выступают:

- представительный орган муниципального образования;
- местная администрация.

В соответствие с уставом правами ЮЛ могут наделяться и иные органы МСУ – структурные подразделения местной администрации, контрольные органы.

Основанием для регистрации – устав муниципального образования, а в случае отсутствия устава – для представительного органа муниципального об-

разования протокол заседания представительного органа, в котором содержится решение о создании представительного органа и наделением его правами ЮЛ, а для иных органов – еще и положение представительного органа о его создании.

Ст. 50 ФЗ устанавливает ограничения, касающиеся состава объектов муниципальной собственности.

Может находиться только имущество:

- необходимое для решения вопросов местного значения;
- необходимое для реализации полномочий, которыми наделяются органы МСУ (государственные полномочия + полномочия органов МСУ района и поселений);
- необходимое для обеспечения органов МСУ, должностных лиц, муниципальных служащих, а также работников МУП и учреждений;
- необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам МСУ, федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

В случае если в составе объектов появляется имущество, которое не соответствует требованиям Федерального закона № 131-ФЗ о составе объектов муниципальной собственности, то данный объект подлежит либо перепрофилированию, либо отчуждению.

В связи с перераспределением полномочий и установлением конкретных полномочий между различными уровнями публичной власти, произошло перераспределение состава объектов собственности (на сегодняшний день такое перераспределение не завершено).

2. Управление муниципальной собственностью

Ст. 51 Федеральный закон № 131-ФЗ – право органов МСУ от имени МО самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальным имуществом (ранее и население). ФЗ установил широкий перечень полномочий органов по управлению муниципальным имуществом:

- передавать во временное или постоянное пользование ЮЛ и ФЛ, органам государственной власти и органам МСУ других МО;
- сдавать в аренду, передавать в хозяйственное ведение и оперативное управление;
- отчуждать;
- приватизация.

Приватизация – возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности МО, в собственность ФЗ и ЮЛ. Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества», способы приватизации муниципального имущества (ст. 13):

- 1) продажа муниципального имущества на аукционе, в том числе продажа акций, созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

2) продажа муниципального имущества на коммерческом конкурсе с инвестиционными и (или) социальными условиями;

3) продажа акций, созданных в процессе приватизации открытых обществ, их работникам;

4) выкуп арендованного муниципального имущества;

5) преобразование муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, 100 % акций которых находятся в муниципальной собственности;

6) внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ;

7) отчуждение находящихся в муниципальной собственности акций, созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ, владельцам муниципальных ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения таких акций и т. п.

Орган МСУ вправе учреждать МУП и учреждения.

Вопросы, связанные с управлением МУП и полномочия органов МСУ в данной сфере, регулирует Федеральный закон № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Органы МСУ вправе определить цели и задачи этих предприятий назначать и снимать с должности руководителей МУП, определять условия контракта с руководителями МУП, цены и тарифы на продукцию и услуги МУП, изымать часть прибыли.

Органы МСУ вправе принимать акты обязательные для МУП, заключить с МУП гражданско-правовые договоры.

Органы МСУ могут выступать в качестве заказчика на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг как в связи с решением вопросов местного замечания, так и гос. полномочий.

Муниципальный заказ – инструмент повышения эффективности расходования средств местных бюджетов.

Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Под муниципальными нуждами понимается обеспечиваемое за счет средств местного бюджета потребности муниципальных образований в товарах, работах, услугах необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных гос. полномочий, которые передаются органам МСУ.

Заказчики – органы МСУ, муниципальные учреждения.

Размещение муниципального заказа осуществляется:

1. Путем проведения конкурса, аукциона.

Под открытым конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования.

2. На основе запроса котировок (если сумма контракта не более 500 000 р.).

Под запросом котировок понимается способ определения, при котором информация о закупаемых для обеспечения муниципальных нужд товарах, работах или услугах сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок и победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта.

3. На основе запроса предложений.

Под запросом предложений понимается способ определения поставщика, при котором информация о закупаемых для обеспечения муниципальных нужд в товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

4. Закупка у единственного поставщика (монополист или сумма не более 100 000 р.)

Для проведения конкурса при размещении муниципального заказа орган МСУ создает конкурсную комиссию. Порядок размещения договора по условиям муниципального заказа определяется и регламентируется законодательством.

Может быть закрытый конкурс, в случаях, предусмотренных законодательством.

Орган МСУ обязан вести реестр муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения муниципального заказа.

Орган МСУ могут быть участниками внешнеэкономической деятельности.

Порядок участия – Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 2003 г. № 164 ФЗ.

Право муниципальной собственности:

- в случае гибели или уничтожения имущества – списание объектов муниципальной собственности и исключение из реестра;

Вопросы списания на законодательном уровне не регламентируются, только инструкции Министерства финансов РФ:

- при отчуждении объектов муниципальной собственности ... лицам, в том числе при приватизации;

- в случае перераспределения объектов муниципальной собственности при разграничении полномочий;

- путем обращения взыскания на муниципальное имущество по обязательствам муниципального образования, возникающими на основе закона или договора, а также в иных случаях, установленных законом.

3. Местный бюджет, его структура

Совокупность денежных средств, находящихся в муниципальном образовании:

- средства местного бюджета;
- государственные и муниципальные ценные бумаги, находящиеся в собственности муниципального образования;
- финансовые ресурсы предприятий, находящихся в собственности муниципального образования;
- средства, мобилизуемые на финансовом рынке.

Каждое муниципальное образование должно иметь свой местный бюджет. Ст. 14 Бюджетного кодекса РФ – местный бюджет – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год предназначенных для исполнения расходных обязательств муниципального образования.

Внебюджетные фонды на уровне муниципального образования не создаются.

Принцип самостоятельности:

- источник собственных доходов муниципального образования;
- право каждого муниципального образования самостоятельно определять направление расходования расходных средств;
- право использовать по своему усмотрению определенную часть доходов местного бюджета, полученную дополнительно в ходе исполнения местного бюджета;
- право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти в ходе исполнения местного бюджета и неучтенных решений о местном бюджете;
- самостоятельная ответственность органов МСУ и должностных лиц за исполнение местного бюджета.

Консолидированный бюджет – бюджет соответствующего гос. или муниципального образования и своды бюджетов нижестоящих территориальных уровней. Не является НПА, утверждению не подлежит, в отличие от бюджетов каждого уровня.

Местный бюджет – это НПА, утвержденный представительным органом, обязательный на территории муниципального образования.

Местный бюджет включает: доходную и расходную части.

Местный бюджет поселения + смета доходов и расходов населенных пунктов, входящих в состав поселения, но не являющихся муниципальными образованиями.

4. Доходы местных бюджетов

К налоговым доходам относятся:

- 1) местные налоги и сборы: земельный налог и налог на имущество физических лиц;

Объектами данного налогообложения признаются следующие виды имущества: жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения (ст. 2 Федерального закона «О налогах на имущество физических лиц»). Старая редакция НК РФ предусматривала 5 местных налогов: + регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, налог на рекламу, налог на наследование или дарение.

По данным Минфина России за 2011 г. доля местных налогов в доходах местных бюджетов не превышает 12,7 %.

Орган МСУ вправе определять только следующие элементы налогообложения – ставки и срок уплаты.

2) Доли от федеральных и региональных налогов, которые закрепляются за муниципальным образованием на долговременной основе по единым нормативам отчислений для каждого вида муниципального образования;

Например, в городских поселениях доля налога на доходы физических лиц – по нормативу 10 % единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 50 %.

К неналоговым доходам бюджетов относятся:

3) доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;

4) доходы от продажи имущества (кроме акций);

5) доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

6) штрафы;

7) средства самообложения граждан – разовые платежи граждан на решение вопросов местного значения. Вопросы введения самообложения определяются на референдуме, где определяются размеры платежей, размер, являющийся единым для всех жителей муниципального образования;

8) части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

9) платы за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности, – по нормативу 100 %;

10) платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, – по нормативу 100 %;

11) платы по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами местного самоуправления, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, – по нормативу 100 %.

Иные неналоговые доходы, зависят от типа муниципального образования.

К безвозмездным поступлениям относятся:

1) дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ;

2) субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ (межбюджетные субсидии);

3) субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов РФ.

Финансирование государственных полномочий за счет:

- Федерального фонда компенсаций (в составе федерального бюджета);
- регионального фонда компенсаций.

Из Федерального фонда непосредственно средства не поступают – они поступают через региональный фонд. Специальная методика, определяемая Федеральным законом или законом субъекта.

Распределение может быть пропорционально либо численности населения, либо отдельных групп населения, либо в зависимости от количества потребителей соответствующих бюджетных услуг.

Объем субвенций от Федерального фонда определяется ФЗ «О бюджете Федерации» на очередной финансовый год.

Квалификационные требования к руководителю финансового органа местной администрации определяются в постановлении правительства от 6 ноября 2004 г. № 608 «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта РФ и руководителю финансового органа местной администрации».

Обязательным является наличие высшего образования (экономика, экономика и управление).

4) иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

5) безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

5. Расходы местных бюджетов

Расходы – это те финансовые средства, которые идут на осуществление задач и функций муниципального образования.

Ни федеральный закон, ни законы субъектов не могут определять объемы расходов местного бюджета.

В местных бюджетах отдельно предусматриваются расходы на решение вопросов местного значения и на гос. полномочия.

Муниципальные образования вправе участвовать своим финансированием в реализации государственных полномочий, которые им не переданы или это прямо предусмотрено Федеральным законом.

Расходная часть может включать:

- расходы на решение вопросов местного значения;
- расходы на делегированные государственные полномочия;
- расходы на обслуживание и погашение муниципального долга;

- расходы на оплату товаров, работ, услуг, выполняемых ФЛ и ЮЛ по контракту и муниципальному заказу;
- бюджетные кредиты ФЛ и ЮЛ;
- расходы на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, объектов гражданской ответственности.

И иные расходы.

Органы МСУ должны вести **реестры** расходных обязательств муниципального образования – это перечни всех НПА, в том числе договоров и соглашения муниципального образования, которые предусматривают расходные обязательства местного образования за счет средств местного бюджета.

6. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Так, по итогам 2011 г. (данные мониторинга Минфина России), уровень бюджетной дотационности в пределах свыше 70 % имели 8,7 % городских округов (которые оказались финансово наиболее обеспеченными муниципальными образованиями); 50,8 % муниципальных районов; 28,3 % городских поселений и 57,8 % сельских поселений.

Выравнивание за счет **трех фондов**, два из них формируются в составе бюджета субъекта федерации:

РФФПП – региональный фонд финансовой поддержки поселений.

РФФП МР / ГО – региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов / городских округов.

На уровне муниципальных районов – для выравнивания бюджетной обеспеченности поселений – Районный фонд финансовой поддержки поселений.

Субъекты федерации могут делегировать свои гос. полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений на уровне муниципальных районов.

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений из регионального фонда осуществляется по упрощенной формуле на основе подушевого принципа.

Из районного фонда – по более сложной формуле, здесь в качестве критерия берется критерий бюджетной обеспеченности поселений, он рассчитывается в соответствии с методикой, утвержденной законом субъекта Федерации, в основе лежит целый ряд критериев: общее число жителей поселения, число пенсионеров, школьников, лиц дошкольного возраста и иные факторы.

В случае если уровень бюджетной обеспеченности поселения не превышает расчетный критерий, то поселению предоставляются дотации из районного фонда финансовой поддержки поселений.

Муниципальные районы и городские округа выравниваются из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов. Дотации на их выравнивание предоставляются, исходя из их уровня обеспеченности. Уровень бюджетной обеспеченности определяется по специ-

альной методике, утвержденной законом субъекта федерации, в основе методики лежит большое число факторов.

Если собственные средства муниципальных образований превышают расчетный уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований, то в их отношении действует схема отрицательного трансферта (схема обратного трансферта). У сверхобеспеченных муниципальных образований, т. е. у которых уровень бюджетной обеспеченности в учетном году на одного жителя в 2 и более раза превышает расчетный уровень бюджетной обеспеченности для муниципальных образований, эти доходы частично изымаются.

Но изымаются не все доходы, а только 50 % от объема превышения доходов муниципальных образований.

Законом субъекта Федерации на очередной финансовый год может быть предусмотрено перечисление субвенций из соответствующего муниципального образования в соответствующий фонд финансовой поддержки.

Если муниципальное образование отказывается от перечисления субвенций, то муниципальному образованию снижаются нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, поступающих в бюджет данного муниципального образования. Эта схема используется в Германии, Дании, Латвии и др.

Предусмотрен ряд дополнительных фондов:

Фонд муниципального развития (в составе бюджета субъекта Федерации) – в целях предоставления местным бюджетам субвенций для финансирования инвестиционных программ на уровне муниципального образования и проектов развития социальной инфраструктуры муниципального образования. Порядок отбора соответствующих программ и проектов и перечень муниципальных образований определяется в порядке, утвержденном законом субъекта Федерации.

Распределение субсидий осуществляется законом субъекта Федерации «О бюджете субъекта Федерации» на очередной финансовый год.

Планирование бюджета осуществляется на 3 года, но каждый год может пересматриваться.

Фонд софинансирования социальных расходов (в составе бюджета субъекта Федерации). Средства из этого фонда поступают в бюджет муниципального образования и идут на финансирование наиболее значимых социальных расходов муниципального образования. Условия предоставления и расходования субсидий определяется законом субъекта Федерации; отбор муниципальных образований осуществляется по специальной методике, утвержденной этим законом, в соответствии с БК РФ. В основном средства в этот фонд идут за счет средств субъектов Федерации, но Федерация может также предоставлять в этот фонд субсидии из федерального бюджета.

Муниципальные займы.

Муниципальные займы поступают в число собственных доходов муниципальных образований.

Они могут быть в различных формах. Заем – это доход временного характера, часто носит платный характер.

Муниципальные заимствования – это займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц в валюте РФ, по которым возникают долговые обязательства муниципального образования как заемщика или гаранта погашения займов или кредитов других заемщиков.

Отношения займа оформляются договором займа, который заключается с уполномоченным органом муниципального образования или должностным лицом в соответствии с уставом.

Формы долговых обязательств:

- кредитные соглашения и договоры, заключаемые муниципальным образованием;

- договоры о предоставлении муниципальных гарантий, договоры поручительства муниципального образования по обеспечению исполнения обязательств;

- долговые обязательства ЮЛ, переоформленные в муниципальный долг на основании муниципально-правовых актов.

Решения о форме, целях муниципальных займов, о суммах долгосрочных (более 1 года) займов – прерогатива представительного органа муниципального образования, если краткосрочные – то решения могут приниматься другими уполномоченными органами и должностными лицами.

Совокупность всех долговых обязательств муниципального образования составляет **муниципальный долг**. Он погашается из средств муниципальной казны.

Установлен предельный объем муниципальных займов. Предельный объем расходов муниципального образования на обслуживание и погашение муниципального долга не должен превышать 15 % объема расходов муниципального образования на финансовый год.

Предельный срок погашения долга составляет 10 лет. Все муниципальные займы должны быть обязательно зарегистрированы в Министерстве Финансов РФ. Информация о муниципальном заимствовании вносится в муниципальную долговую книгу в течение трех дней со дня возникновения такого долгового обязательства.

В случаях просроченной задолженности муниципального образования по исполнению долгового обязательства более, чем на 30 % собственных доходов в текущем финансовом или более, чем на 40% бюджетных ассигнований в финансовом году в муниципальном образовании может вводиться временная финансовая администрация (ст. 75 Федеральный закон № 131-ФЗ).

ТЕМА 7. ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие и система гарантий местного самоуправления: общие и специальные гарантии

В ст. 12 Конституции установлено, что в Российской Федерации местное самоуправление не только признается, но и гарантируется.

Гарантии местного самоуправления представляют систему средств и условий, обеспечивающих самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Гарантии местного самоуправления делятся на:

Общие:

1. Экономические гарантии местного самоуправления проявляются в системе экономических отношений, сложившейся в Российской Федерации и создающей условия для реализации права на местное самоуправление. К таким гарантиям относится институт муниципальной собственности как экономическая основа муниципальных образований.

2. Политические гарантии местного самоуправления «общественно-политические институты, обеспечивающие местному самоуправлению возможность свободно существовать и развиваться в единой системе демократических институтов народовластия», в том числе: конституционный строй, приоритет прав и свобод человека над публичными интересами, разделение властей и принцип правового государства. Политические гарантии обеспечивают существование режима благоприятствования для реализации и развития местного самоуправления.

Социальные гарантии состоят в формировании гражданского общества в Российской Федерации через развитие его социальной структуры.

Духовные (культурные) гарантии местного самоуправления – система сложившихся в обществе духовных ценностей.

Специальные (юридические) – это совокупность юридических средств, установленных законодательством РФ и ее субъектов и обеспечивающих самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Юридические гарантии местного самоуправления устанавливаются и обеспечиваются государством в лице органов государственной власти и их должностных лиц:

- **обязательность решений**, принятых путем прямого волеизъявления населением (ч. 1 ст. 2, ч. 7 ст. 22, ст. 23, 24 и др.) и решений органов и должностных лиц местного самоуправления (ч. 1 ст. 2, ч. 3 ст. 7 и др.);
- предоставление возможности для **непосредственного участия населения** в осуществлении местного самоуправления;
- **учет мнения населения** при изменении границ муниципальных образований и преобразовании муниципальных образований (ст. 12, 13); и т. д.

2. Судебные и иные правовые формы защиты местного самоуправления

Основной юридической гарантией местного самоуправления выступает судебная защита. Уровень судебной защиты прав местного самоуправления является показателем обеспеченности конституционного права населения на самостоятельное и под свою ответственность решение непосредственно и (или) через органы МСУ вопросов местного значения исходя из собственных интересов с учетом исторических и иных местных традиций. Подтверждением сказанного является закрепление вопросов судебной защиты МСУ в ст. 11 Европейской хартии, согласно которой, органы МСУ должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов МСУ.

В зависимости от подсудности защита прав МСУ осуществляется:

1. Суды общей юрисдикции.

В соответствии с ГПК граждане, органы и должностные лица МСУ вправе предъявлять иски о признании недействительными нарушающие права МСУ решения, действия (бездействие) органов государственной власти и их должностных лиц, органов МСУ и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. При этом органы (должностные лица) МСУ вправе обратиться с заявлением:

- о признании НПА противоречащим закону полностью или в части, в том случае, если принятым и опубликованным в установленном порядке НПА нарушена их компетенция (ч. 2 ст. 251 ГПК);

- о нарушении оспариваемым нормативным правовым актом других прав местного самоуправления.

Исходя из этого органы (должностные лица) местного самоуправления вправе оспаривать в судах общей юрисдикции нормативные правовые акты органов государственной власти не только тогда, когда эти акты регулируют отношения, которые согласно закону, должны регулироваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, но и во всех других случаях, нарушающих их права.

Таким образом, наиболее значимыми способами судебной защиты местного самоуправления являются:

1. Оспаривание гражданами решений и действий органов государственной власти и их должностных лиц, нарушающих субъективное право личности на местное самоуправление.

2. Оспаривание органами местного самоуправления решений и действий органов законодательной и представительной государственной власти субъектов РФ и федеральных органов государственной власти.

3. Разрешение споров о компетенции органов самоуправления между собой, а также между органами местного самоуправления и органами государственной субъектов РФ.

Федеральный закон № 131-ФЗ. прямо предусматривает возможность обжалования в судебном порядке:

- отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав, а также нарушения установленных сроков для их государственной регистрации (ч. 7 ст. 44);
- муниципального правового акта (ст. 48);
- письменных предписаний по устранению нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами отдельных государственных полномочий (ст. 21);
- решений о проведении местного референдума, принятых на местном референдуме решений (ст. 22);
- закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования (ст. 73);
- правового акта об отрешении от должности главы МО или главы местной администрации (ст. 74);
- решения о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта РФ соответствующих полномочий органов МСУ (ст. 75) и др.

Гарантией местного самоуправления является необходимость соблюдения судебной процедуры при применении ответственности к органам (должностным лицам) МСУ.

Кроме того, суду отводится чрезвычайно важная роль в реализации организационно-правовых форм местного самоуправления. Так, в случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта РФ или прокурора (ч. 5 ст. 22 Федеральный закон № 131-ФЗ.).

В соответствии с п. 9 ст. 10 Закона об избирательных правах соответствующий суд общей юрисдикции может определить срок, не позднее которого представительный орган муниципального образования, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия муниципального образования должны назначить муниципальные выборы.

2. Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Органы местного самоуправления прямо не наделяются федеральным законодательством правом на обращения в органы конституционного контроля, что представляется не отвечающим концепции правового и демократического государства.

В то же время Конституционный Суд РФ отметил, что в процедуре конституционного судопроизводства в соответствии с ч. 4 ст. 125 Конституции в системном единстве с ч. 1 ст. 96 Закона о Конституционном Суде РФ могут быть оспорены и сами законы (федеральные и региональные), примененные

или подлежащие применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан. Как следует из данной конституционной нормы, при этом не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции право на осуществление МСУ (п. 4 Постановления Конституционного Суда «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева»).

Таким образом, Конституционный Суд РФ не вправе проверять конституционность актов органов местного самоуправления, но они вправе обжаловать в Конституционном Суде РФ нормативные акты органов государственной власти РФ и ее субъектов, поскольку они приравнены к объединениям граждан, но лишь те положения НПА, которые применены или подлежат применению в конкретном деле с их участием.

ТЕМА 8. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие и виды ответственности

Ответственность:

- позитивная;
- негативная – отрицательная оценка деятельности субъекта с неблагоприятными последствиями для него.

Ответственность органов и должностных лиц МСУ – это неблагоприятные юридические последствия за принимаемые ими неправомерные или противоправные решения, или за ненадлежащее осуществление или своих задач и функций.

Вопросам ответственности посвящена глава 10 Федерального закона № 131-ФЗ, а также ст. 24 Федерального закон № 131-ФЗ и иные акты, например, ГК, УК, КоАП, ТК и др.

Устанавливая юридическую ответственность органов и должностных лиц МСУ Федеральный закон № 131-ФЗ применил классификацию по субъектам, перед которыми органы и должностные лица МСУ несут ответственность:

- население;
- физические и юридические лица (гражданско-правовая ответственность);
- государство (его органы).

В зависимости от характера правонарушения можно выделить следующие виды ответственности:

- уголовная, предусмотрена гл. 30 УК РФ, н-р: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ);
- административная.

В силу ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ, поэтому некоторые составы административных правонарушений, которые могут совершаться должностными лицами местного самоуправления, содержатся в законодательстве субъектов.

Например:

- действия должностных лиц органов местного самоуправления, направленные на незаконное ограничение свободы торговли, т. е. недопущение на местные рынки товаров из других регионов РФ либо запрещение вывоза местных товаров в другие регионы РФ, влекут наложение административного штрафа в размере от четырех до пяти тысяч рублей (ст. 14.9 КоАП РФ);

- необоснованный отказ в предоставлении гражданину информации о деятельности органов местного самоуправления; нарушение должностными лицами местного самоуправления порядка рассмотрения обращений граждан и юридических лиц (Закон Пензенской Области «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления в Пензенской области»).

- дисциплинарная;

Дисциплинарная ответственность должностных лиц местного самоуправления предусматривается целым рядом нормативных актов. Прежде всего это касается должностных лиц муниципальной службы.

Дисциплинарным проступком в сфере муниципальной службы признается неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей (ст. 27 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»):

- гражданско-правовая;
- роспуск представительного органа;
- в отношении глав муниципальных образований и глав местных администраций – отрешение от должности;
- в отношении выборных лиц возможен **отзыв** – конституционно-правовая или муниципально-правовая ответственность.

Е. С. Шугрина производит разграничение между конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственностью следующим образом: конституционно-правовая ответственность, по ее мнению, является ответственностью за ненадлежащее осуществление государственной власти, а муниципально-правовая ответственность – за ненадлежащее осуществление муниципальной власти.

2. Ответственность органов и должностных лиц перед населением муниципального образования

Ст. 71 Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что ответственность несут депутаты, члены выборных органов, выборные должностные лица.

Основания ответственности и порядок привлечения к ответственности определяется уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами.

Содержание ответственности заключается в отзыве указанных лиц.

Ст. 24 Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что основаниями для отзыва могут служить только конкретные противоправные действия и бездействия, если они подтверждены в судебном порядке.

Процедура отзыва проводится по инициативе населения, в порядке, установленном для местного референдума.

Депутат, член выборного органа, выборное лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее $\frac{1}{2}$ избирателей, зарегистрированных в соответствующем муниципальном образовании или избирательном округе.

3. Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед физическими и юридическими лицами

Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед физическими и юридическими лицами предусмотрена ст. 76 Федерального закон № 131-ФЗ и другими правовыми актами, например, ст. 1069 ГК, ст. 124 ГК.

Гражданско-правовая ответственность указанных лиц наступает в случае принятия ими противоправного решения, в результате которого причинен вред физическим или юридическим лицам.

Органы МСУ могут иметь статус юридического лица и нести ответственность в рамках обязательств, вытекающих из договоров с иными физическими и юридическими лицами.

За причинение ими вреда, нарушение прав физических и юридических лиц, органы и должностные лица также несут гражданско-правовую ответственность, которая возмещается из средств муниципальной казны.

Все доказывается в судебном порядке.

Органы и должностные лица могут быть привлечены к регрессной ответственности (ст. 233 ТК РФ).

4. Ответственность органов и должностных лиц перед государством

Ответственность, субъекты:

- 1) должностные лица МСУ;
- 2) органы МСУ.

Основания ответственности:

- за нарушение ФЗ, законодательства субъектов федерации, уставов муниципального образований,
- ненадлежащее осуществление указанными органами и ДЛ переданных им гос. полномочий.

Виды:

- уголовная (УК, глава 30);
- административная (КоАП);
- конституционная.

Ответственность глав муниципальных образований и глав местных администраций (ст. 74, 74.1 Федеральный закон № 131-ФЗ):

1) Отрешение от должности главы местной администрации, либо главы муниципального образования.

Основания ответственности:

- принятие противоречащего законодательству нормативного акта (подтвержденное в судебном порядке);
- Через 2 месяца должно быть судебное заседание о том, что нарушение не устранено. Тогда высшее должностное лицо субъекта не ранее чем через 1 месяц и не позднее 6 месяцев вправе издать акт об отрешении от должности;
- также подлежит ответственности за нарушения прав и свобод граждан актами целевого использования финансовых средств.

2) Удаление в отставку главы муниципального образования (74.1 Федеральный закон № 131-ФЗ).

Основания ответственности:

- решения, действия (бездействие) главы МО, дефицит (30–40 %) или нецелевой расход субвенций (ст. 75, п. 1);
- неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных законодательством, и (или) отдельных гос. полномочий;
- неудовлетворительная оценка деятельности главы МО представительным органом МО по результатам его ежегодного отчета перед ПО МО, данная два раза подряд;
- несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ и другими федеральными законами;
- допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

Инициатива:

- депутатов представительного органа МО (1/3);
- высшего должностного лица субъекта РФ.

Порядок: в течение 1 месяца должно проголосовать не менее 2/3 депутатов, если нет, повторная инициатива возможна только через 2 месяца.

Глава муниципального образования, в отношении которого представительным органом муниципального образования принято решение об удалении его в отставку, вправе обратиться с заявлением об обжаловании указанного решения в суд в течение 10 дней со дня официального опубликования такого решения.

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

Ответственность представительных органов муниципального образования. Ст. 73 Федеральный закон № 131-ФЗ.

Основания ответственности:

- принятие незаконного правового акта (противоречащего в том числе и уставу);
- не проведение в течение трех месяцев правомочного заседания.

Подтверждено в судебном порядке. Суд определяет срок для внесения изменений либо отменяет акт. Если срока нет, то срок три месяца. Если нарушения не устранены, что подтверждено в судебном порядке, то высшее должностное лицо вправе внести в законодательный орган субъекта законопроект о досрочном роспуске представительного органа муниципального образования.

Депутаты распущенного представительного органа вправе в течение 10 дней со дня вступления в силу закона субъекта РФ о роспуске обратиться в суд с заявлением для установления факта отсутствия их вины за непроведение правомочного заседания в течение трех месяцев подряд. Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня его подачи.

Ответственность представительного органа муниципального образования наступает собственно не за принятие противоправного нормативного акта, а за непринятие мер по исполнению судебного решения, констатирующего данный факт.

ТЕМА 9. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Предметы ведения местного самоуправления как необходимый элемент правового статуса муниципального образования

Вопросы местного значения законодательно определены в трех перечнях применительно к поселениям, городским округам и районам. Почти каждый из них содержит по несколько вопросов, поэтому в зависимости от степени обобщения можно говорить о закреплении от одной до нескольких сотен вопросов

местного значения. Практически многие из вопросов местного значения сформулированы таким образом, что закрепляют не только тот или иной предмет ведения, но и полномочия. Формулировка полномочия в Федеральном законе № 131-ФЗ «создание муниципальных предприятий и учреждений» (п. 3 ч. 1 ст. 17) включает в себя не только полномочие (право создавать), но и предмет ведения (предприятие, учреждение). Более того, в силу названного Закона, например, «создание... курортов местного значения» есть вопрос местного значения (п. 27 ч. 1 ст. 14, п. 22 ч. 1 ст. 15, п. 30 ч. 1 ст. 16) а «создание муниципальных предприятий и учреждений...» – одно из полномочий органов местного самоуправления (п. 3 ч. 1 ст. 17).

Предметы ведения органов МСУ – это сфера деятельности органов МСУ, наделенных правом и обязанностью осуществлять определенные функции применительно к объектам местного самоуправления.

Понятия «Предметы ведения» и «Компетенция» часто смешивают.

Компетенция – это мера должного поведения органов МСУ в определенной сфере деятельности.

Компетенция органов МСУ – совокупность целей и задач, функций и полномочий (прав и обязанностей особого рода) этих органов публичной власти.

Содержание предметов ведения органов МСУ:

1. Вопросы местного значения. Вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (ч. 1 ст. 2).

Федеральным законом № 131-ФЗ закреплены вопросы местного значения по каждому виду муниципального образования, а также устанавливает полномочия органов местного самоуправления по их решению. (ст. 14, 15, 16, 16.2)

2. Вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями – это способ перераспределения полномочий между органами государственной власти и МСУ в целях оптимизации качества выполнения публичных услуг (гл. 4).

Признаки полномочий:

- это совокупность прав и обязанностей органов МСУ;
- закреплены ФЗ и законами субъектов;
- направлены на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения;

- их реализация подконтрольна и подотчетна уполномоченным органам государственной власти.

Наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями влечёт за собой ряд правовых последствий для государственной власти:

- обязательна передача необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств;

- органы государственной власти приобретают полномочия по контролю за реализацией переданных полномочий;

- несмотря на то что органы МСУ реализуют переданные им полномочия под свою ответственность, при определенных условиях эта ответственность может быть солидарной.

В настоящее время субъектами РФ переданы органам МСУ государственные полномочия:

- по предоставлению мер соц. поддержки и соц. обслуживанию населения (мат. помощь пенсионерам, льготы по оплате жилья, воспитание детей сирот);

- по регистрации актов гражданского состояния, совершению нотариальных действий и использованию архивного фонда;

- по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции;

- по созданию и обеспечению деятельности адм. комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних;

- по оказанию населению специализированной мед. помощи;

- в области охраны труда и заключения коллективных договоров и соглашений;

- в области образования по предоставлению доп. профессионального образования педагогическим работникам муниципальных общеобразовательных учреждений.

3. Вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения муниципального образования

Органы МСУ вправе их решать, если это предусмотрено ФЗ и только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субсидий и дотаций), например:

- создание музеев;

- общественные работы для безработных, временная занятость несовершеннолетних;

- участие в деятельности по опеке и попечительству;

- поддержка местных национально-культурных автономий;

- капитальный ремонт жилых домов;

- нотариальные действия;

- создание ВУЗов;

- неотложная мед. помощь (в округах).

4. Понятие и характеристика полномочий местного самоуправления

Полномочия органов местного самоуправления – совокупность их прав и обязанностей, необходимых для решения вопросов местного значения, а также осуществления отдельных гос. полномочий. Осуществляются самостоятельно, подчиненность органа одного МО органу другого МО не допускается.

Общие полномочия (ст. 17):

1) принятие устава, внесение в него изменений и дополнений, издание МПА;

2) установление официальных символов МО;

3) создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;

4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

4.1) регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса;

4.2) полномочия по организации теплоснабжения;

4.3) полномочия в сфере водоснабжения и водоотведения;

5) подготовка и проведения муниципальных выборов, местного референдума, и т. д.;

6) планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей;

6.1) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений;

7) учреждение печатного СМИ, для опубликования официальной информации;

8) осуществление международных и внешнеэкономических связей;

8.1) организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений;

8.2) утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов.

Законодательство РФ позволяет выделить следующие основные сферы деятельности органов местного самоуправления:

– полномочия органов местного самоуправления по вопросам муниципальной собственности в финансовой, бюджетной и налоговой сферах;

– в области использования и охраны земли, недр и других природных ресурсов;

- в области строительства, транспорта и связи;
- в области жилищно-коммунального хозяйства, бытового и торгового обслуживания;
- в социально-культурной области;
- в области обеспечения общественной безопасности и правопорядка;
- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В названных сферах правовое регулирование осуществляется федеральными законами, другими федеральными нормативными правовыми актами, в которых содержатся муниципально-правовые нормы.

5. Полномочия органов местного самоуправления в области планово-финансовой деятельности

В соответствии с БК РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ органы МСУ правомочны:

- устанавливать порядок составления, рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения, осуществление контроля за его исполнением;
- составлять и рассматривать проект местного бюджета, утверждать и исполнять, осуществлять контроль за его исполнением, составлением и утверждением отчета об исполнении;
- устанавливать и исполнять расходные обязательства МО;
- определять порядок предоставления и предоставлять межбюджетные трансферты из местных бюджетов;
- осуществлять межбюджетные заимствования, управление муниципальным долгом (в основном муниципальные облигации, иные ценные бумаги);
- детализировать объекты бюджетной классификации РФ, в части, относящейся к соответствующему местному бюджету;
- устанавливать ответственность за нарушение МНПА по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;
- осуществлять иные бюджетные полномочия, отнесенные БК РФ и др. ФЗ к органам МСУ; (выдавать гарантии погашения долга);
- в поселениях составлять, утверждать и исполнять сметы доходов и расходов населенных пунктов и др. территорий;
- принятие программ комплексного социально-экономического развития МО; (имеют юр. силу только для муниципальных организаций, требуют различных исследований);
- сбор статистических показателей, характеризующих состояние экономики и соц. сферы в МО, должны быть переданы органам гос. власти;
- принятие планов и программ развития МО, утверждение отчетов об их исполнении (о муниципальном хозяйстве). В основном ими и ограничиваются ПО МО, или вообще никаких нет.

6. Полномочия органов местного самоуправления по руководству муниципальным хозяйством

Муниципальное хозяйство – это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей населения.

Органы МСУ вправе:

- создавать предприятия, учреждения и организации для ведения хозяйственной деятельности;
- передавать объекты муниципальной собственности в пользование, в аренду;
- отчуждать объекты муниципальной собственности в установленном порядке;
- определять условия использования передаваемых объектов.

Муниципальные унитарные предприятия – коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником, 2 вида:

- 1) Муниципальное предприятие (право хозяйственного ведения).
- 2) Муниципальное казенное предприятие (право оперативного управления).

Муниципальное предпринимательство имеет своей основной целью не извлечение прибыли, а обслуживание населения.

Представительные органы МСУ для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ (ЗАО и ООО).

7. Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной области

Эта сфера деятельности органов МСУ охватывает вопросы образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и защиты населения. Конституция РФ (ст. 43) гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность образования.

Роль органов МСУ в организации и развитии муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан составляют Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ, Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ и другие нормативно-правовые акты.

К полномочиям органов МСУ по регулированию отношений в области функционирования и охраны курортов, лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов относятся:

- предложения о признании территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом местного значения;
- освоение земель оздоровительного и рекреационного значения;
- привлечение материально-технических ресурсов, развитие сервиса, использование зарубежного опыта в развитии курортов.

Конституция РФ в ст. 44 гарантирует каждому право на участие в культурной жизни и пользовании учреждениями культуры.

В сфере культуры к полномочиям органов местного самоуправления поселения в области культуры относятся:

- организация библиотечного обслуживания населения;
- создание организаций культуры;
- сохранение, объектов культурного наследия;
- содержание музеев;
- развитие местного традиционного народного художественного творчества.

Важной функцией органов МСУ является обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения.

Под защитой государства находятся материнство и детство, семья.

8. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению законности, правопорядка, охране прав и свобод граждан

Органы МСУ во взаимодействии с правоохранительными и правоприменительными государственными органами обеспечивают общественную безопасность и общественный порядок.

Органы МСУ в пределах своей компетенции самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения, вопросы в области пожарной безопасности.

Органы МСУ, выполняя правозащитную функцию, могут:

- создавать комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (в округах и районах);
- создавать административные комиссии (юрисдикционно-профилактический орган по рассмотрению дел об административных правонарушениях, отнесенных к ее подведомственности).

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. [и др.] Муниципальное право России : учебник / С. А. Авакьян [и др.]. – М. : Проспект, 2013. – 544 с.
2. Васильев В. И. Муниципальное право России. Ч. 1 / В. И. Васильев. – Электрон. текстовые дан. – М. : Юрид. дом «Юстицинформ», 2012. – 680 с. – Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/book/209769/>.
3. Кокотов А. Н. Муниципальное право России : учеб. для бакалавров. – 4-е изд. / А. Н. Кокотов. – М. : Юрайт, 2014. – 567 с.
4. Кутафин О. Е. Муниципальное право РФ : учеб. – 3-е изд. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : Проспект, 2010. – 669 с.
5. Малько А. В. Муниципальное право России : учеб. для вузов / А. В. Малько, С. В. Корсакова / М. : Высш. образование, 2010. – 398 с.
6. Пешин Н. Л. Муниципальное право РФ : учебник – 3-е изд. / Н. Л. Пешин. – М. : Юрайт, 2011. – 462 с.
7. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебник – 3-е изд., перераб. и доп. / Е. С. Шугрина. – М. : Норма, 2014. – 576 с.

Учебное издание

Шастина Анжелика Размиковна

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Издается в авторской редакции

Технический редактор
А. С. Ларионова

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 30.09.15. Формат 60х90 1/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 5,6. Тираж 100 экз. Заказ .

Издательство Байкальского государственного университета.
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

Отпечатано в ИПО БГУ.