

42-я
книга серии

ПОЛНЫЙ ЗАЧЕТ

ШПАРГАЛКА ПО МУНИЦИПАЛЬНОМУ ПРАВУ



Всё выучить -
жизни не
хватит!!! :))



Аллель

ПОЛНЫЙ ЗАЧЕТ

Е. В. Романова

**ШПАРГАЛКА ПО
МУНИЦИПАЛЬНОМУ
ПРАВУ**

Ответы на экзаменационные билеты

Министерство образования ^{не} рекомендует

Москва
Алель-2000



УДК 34
ББК 67.401 я73
Р69

Романова Е.В.

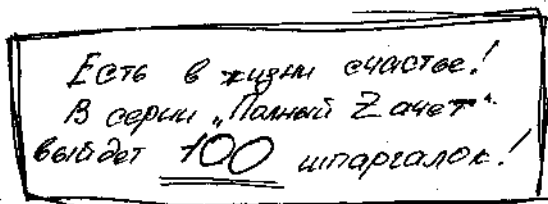
Р69 Шпаргалка по муниципальному праву: Ответы на экзаменационные билеты. — М.: Аллель-2000, 2005. — 64 с. — (Полный зачет).

ISBN 5-9661-0042-X

Все выучить — жизни не хватит, а экзамен сдать надо. Это готовая «шпора», написанная реальным преподавом. Здесь найдешь все необходимое по *Муниципальному праву*, а остальное — дело техники.

Ни пуха, ни пера!

УДК 34
ББК 67.401 я73



Романова Елена Викторовна

ШПАРГАЛКА ПО МУНИЦИПАЛЬНОМУ ПРАВУ

Ответы на экзаменационные билеты

Подписано в печать 06.12.2004. Формат 84М08¹/₃₂-
Гарнитура «PragmaticaCondC». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 3,36. Тираж 6000 экз. Заказ № 1828
Отпечатано в ОАО «Владимирская офсетная типография»,
600036, г. Владимир, ул. Благодравова, 3.

По вопросам приобретения обращайтесь в **книготорг «Юрайт»**
Тел.: (095) 744-00-12. E-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

Покупайте наши книги:

- в нашем офисе: 105037 Москва, городок им. Баумана, д. 3, корп. 4, стр. 10;
- через службу «Книга-почтой»: 105037 Москва-37, а/я «Книга-почтой»;
- через Интернет-магазин: www.books.urait.ru; e-mail: **books@books.urait.ru**.

ISBN 5-9661 -0042-X

© Романова Е.В., 2005
«Аллель-2000», 2005

Содержание

1.. Понятие муниципального права как отрасли права	5
2. Предмет муниципального права	5
3. Субъекты муниципальных правовых отношений	5
4. Методы муниципального права	7
5. Система муниципального права	7
6. Муниципальное право как учебный предмет	7
7. Муниципальное право как наука	9
8. Источники муниципального права. Общая характеристика и виды	9
9. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»	9
10. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. (ратифицирована РФ 28 февраля 1996 г.)	11
11. Становление и развитие муниципального права в России. Общая характеристика	11
12. Местное самоуправление в России до 1864 г.	11
13. Земская и городская реформы. Местное самоуправление в России в период 1864-1870 гг.	13
14. Местное самоуправление в России в период 1905-1907 гг.	13
15. Местное самоуправление в России в послереволюционный период	13
16. Реформирование местного самоуправления и пути формирования современной системы органов местного самоуправления в 90-е гг. XX в.	15
17. Муниципальное право зарубежных стран	15
18. Муниципальные образования. Общая характеристика. Объединения муниципальных образований	15
19. Создание, реорганизация и упразднение муниципальных образований	17
20. Устав муниципального образования	17
21. Государственная регистрация устава муниципального образования	17
22. Граница муниципального образования. Порядок пребывания на территории муниципального образования и пересечения границы муниципального образования	19
23. Наименование муниципального образования	19
24. Государственная регистрация наименования муниципального образования	19
25. Символика муниципального образования	21
26. Понятие наукограда на территории РФ как особого вида муниципального образования	21
27. Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО)	21
28. Особенности правового статуса столицы РФ	23
29. Правовая основа местного самоуправления	23
30. Финансово-экономическая основа местного самоуправления	23
31. Судебная и иные формы защиты местного самоуправления	25
32. Вопросы местного значения	25
33. Гарантии местного самоуправления	25
34. Понятие и виды организационных форм местного самоуправления	27
35. Понятие органов местного самоуправления и их правовой статус	27
36. Структура органов местного самоуправления	27
37. Принципы организации и деятельности органов местного самоуправления	29
38. Функции органов местного самоуправления	29
39. Компетенция органов местного самоуправления	29
40. Представительные органы местного самоуправления	31
41. Исполнительные органы местного самоуправления	31
42. Полномочия главы муниципального образования	31
43. Соотношение компетенций органов местного самоуправления	33
44. Понятие и классификация методов деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц	33
45. Метод планирования. Виды планирования деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц	33
46. Метод инспектирования	35
47. Метод координации	35
48. Формы и методы контроля в деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц	35

49. Иные методы деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц	37
50. Организация работы с кадрами аппарата органов местного самоуправления	37
51. Полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ в области местного самоуправления	37
52. Территориальное общественное самоуправление	39
53. Органы территориального общественного самоуправления, их отличие от органов общественной самодеятельности (общественных объединений граждан)	39
54. Правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц. Общая характеристика и виды	39
55. Муниципальная служба	41
56. Муниципальный служащий	41
57. Требования, предъявляемые к муниципальным служащим	41
58. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления	43
59. Статус главы муниципального образования	43
60. Понятие муниципальных выборов и их значение	43
61. Выборы депутатов и должностных лиц в органы местного самоуправления	45
62. Роль избирательных комиссий в муниципальных выборах	45
63. Право граждан избирать и быть избранными на территории муниципального образования	45
64. Организация и проведение местного референдума	47
65. Право граждан на участие в местном референдуме	47
66. Контроль за проведением муниципальных выборов и референдумов	47
67. Формы прямого волеизъявления граждан. Общая характеристика	49
68. Собрания (сходы) граждан, их виды	49
69. Сочетание представительной и прямой демократии в системе местного самоуправления	49
70. Обращения граждан в органы местного самоуправления	51
71. Организация и проведение гражданами митингов, шествий, пикетирования на территории муниципального образования	51
72. Полномочия органов местного самоуправления в области планово-финансовой деятельности	51
73. Понятие муниципальной собственности	53
74. Приватизация предприятий и учреждений, находящихся в муниципальной собственности	53
75. Местные налоги и сборы	53
76. Местный бюджет	55
77. Финансовая помощь, выделяемая муниципальным образованиям	55
78. Внебюджетные фонды	55
79. Полномочия органов местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью, приватизации муниципальных предприятий и учреждений	57
80. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка, прав и свобод граждан	57
81. Полномочия органов местного самоуправления в области использования земельных ресурсов, охраны природы	57
82. Полномочия органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения	59
83. Полномочия органов местного самоуправления в области транспорта и связи	59
84. Полномочия органов местного самоуправления в области строительства	59
85. Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной области (образование, наука, культурная жизнь населения)	61
86. Полномочия органов местного самоуправления в области здравоохранения и социальной защиты населения	61
87. Полномочия органов местного самоуправления в области установления опеки, попечительства, иных форм воспитания и содержания детей	61
88. Полномочия органов местного самоуправления в области регистрации актов гражданского состояния	63
89. Ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц. Общая характеристика и виды	63
90. Административная ответственность за правонарушения при осуществлении местного самоуправления	63

1. ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА КАК ОТРАСЛИ ПРАВА

Среди множества отраслей российской правовой системы муниципальное право является сравнительно молодой отраслью права.

В последние годы муниципальное право является одной из самых динамично развивающихся отраслей российского права. В мировой юридической науке и практике государственного устройства вопросам местного значения отводится значительная роль. Термин «муниципальное право» может быть рассмотрен в различных значениях:

- 1) как отрасль права (наряду с гражданским, уголовным и иными отраслями права) - находится в настоящий момент в разработке российских правоведов, теоретиков и практиков;
- 2) как учебная дисциплина (учебный предмет);
- 3) как наука.

Муниципальное право - комплексная отрасль права, для которой характерно соединение разнородных институтов общих и специальных отраслей российского права. В рамках муниципального права находят применение нормы таких правовых отраслей, как конституционное, административное, гражданское, бюджетное, финансовое, земельное, градостроительное, экологическое право. В Российской Федерации разработкой основ местного самоуправления занимаются юристы-государствоведы, в зарубежных странах этот вопрос является административным (процедурным).

Такие различия объясняются разницей в понимании института местного самоуправления. На территории России **местное самоуправление** - это форма народовластия, разновидность организации

2. ПРЕДМЕТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Критерий для выделения самостоятельной отрасли права - наличие особой группы однородных отношений, регулируемых нормами конкретной отрасли права. **Предмет муниципального права как отрасли права** - группа отличительных общественных отношений, регулируемых нормами муниципального права.

В соответствии с принципом народовластия на территории РФ и принципом самостоятельности и независимости каждой ветви власти народ является единственным источником власти. Властные функции народной власти могут проявляться непосредственно через органы государственной власти либо через органы местного самоуправления.

Местное самоуправление - одна из форм представительной демократии, при которой народ делегирует свои властные функции органам местного самоуправления. Муниципальное право регулирует отношения, складывающиеся в процессе организации и деятельности органов местного самоуправления, а также в процессе реализации форм непосредственной демократии. **Предмет муниципального права** - это однородные отношения, возникающие в процессе реализации населением права на местное самоуправление. Его образует местное самоуправление как комплекс общественных отношений властно-управленческого, организационного, финансово-экономического характера.

В рамках предмета муниципального права выделяют следующие **группы правовых отношений**:

- 1) возникающие в процессе формирования органов местного самоуправления;
- 2) связанные с разделением полномочий между представительными и исполнительными органами местного самоуправления;
- 3) связанные с организацией и деятельностью особых муниципальных органов;

3. СУБЪЕКТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Неотъемлемый признак любых правовых отношений - наличие субъектного состава. В качестве **субъектов муниципально-правовых отношений** могут выступать:

- 1) **муниципальное образование** - может являться участником не только муниципально-правовых отношений, но и ряда других публично-правовых отношений - административных, конституционных, международных, а также множества частноправовых отношений - гражданских, трудовых, земельных и т. д.;
- 2) **ассоциации или союзы муниципальных образований** - создаются в целях координации деятельности муниципальных образований, более эффективного осуществления их прав и интересов; подлежат государственной регистрации;
- 3) **население муниципального образования** - жители муниципального образования, имеющие постоянное либо преимущественное место жительства на территории данного муниципального образования. Согласно ч. 1 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением муниципального образования вопросов местного значения. Термин «население» понимается широко и включает в себя не только граждан РФ, проживающих на территории муниципального образования, но и иностранных граждан, лиц без гражданства, имеющих постоянное место жительства либо владеющих имуществом на праве собственности в данном муниципальном образовании. В рамках данной группы выделяются следующие **субъекты муниципально-правовых отношений**:
 - a) **граждане РФ** - на основании ч. 2 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществля-

- ются гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления. Согласно ст. 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям;
- б) группы граждан - образуются для коллективного выдвижения кандидата на выборную должность в органе местного самоуправления, а также для иных целей;
- 4) органы местного самоуправления - в соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, делегированными от органов государственной власти РФ либо субъектов РФ;
- 5) органы территориального общественного самоуправления;
- 6) органы государственной власти;
- 7) общественные объединения;
- 8) государственные и негосударственные предприятия, учреждения и организации (коммерческие и некоммерческие);
- 9) муниципальные унитарные предприятия и учреждения.

- 4) связанные с осуществлением органами местного самоуправления конкретных полномочий:
- а) в сфере нормотворчества;
- б) в финансово-кредитной сфере (формирование, исполнение местного бюджета);
- в) по поводу управления муниципальной собственностью, взимания местных налогов и сборов;
- г) в социально-культурной области, физической культуры и спорта;
- д) в области здравоохранения;
- е) в области социальной защиты населения;
- ж) в области жилищно-коммунального хозяйства;
- з) в области строительства;
- и) в области землепользования;
- к) в области транспорта и связи и т. д.
- Это традиционный подход при определении предмета муниципального права. Он разработан теорией государства и права и является общепринятым для всех отраслей права, в том числе муниципального.
- Существует и иной подход, согласно которому **предмет муниципального права имеет сложный состав и включает ряд элементов:**
- 1) правовые и организационные отношения, складывающиеся в процессе работы органов местного самоуправления;
- 2) правовые нормы и организационные обычаи (правила), регулирующие деятельность представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также деятельность выборных должностных лиц;
- 3) права и обязанности муниципальных органов при условии четкого разделения их компетенции и особенностей относительно органов государственной власти РФ и субъектов РФ;
- 4) бюджетное устройство и бюджетный процесс в рамках муниципального образования.

публичной власти. 6 зарубежных странах **местное самоуправление** рассматривается как уровень социального управления.

Муниципальное право как отрасль права отличается от иных отраслей собственным предметом и методом регулирования. В силу того, что **муниципальное право** - комплексная отрасль права, она имеет некоторые особенности в предмете правового регулирования. Предмет правового регулирования выполняет роль первичного звена в построении целостной и самостоятельной отрасли муниципального права.

Предмет отрасли имеет первостепенное значение для идентификации отрасли, признания ее самостоятельности, определяет метод правового регулирования. **Предмет** - совокупность общественных отношений, подлежащих регулированию в рамках муниципального права. Метод правового регулирования также является отличительным признаком любой самостоятельной отрасли права. **Метод муниципального права** - совокупность приемов и средств, с помощью которых осуществляется правовое регулирование.

Муниципальное право как комплексная отрасль права состоит из целого ряда правовых норм, которые также являются нормами иных отраслей права. Однако муниципальное право имеет также собственное муниципально-правовые нормы, которые определяют различные стороны общественной жизни на территории муниципального образования. **Муниципально-правовые нормы** - правила поведения, исходящие от органов государственной власти, органов местного самоуправления или непосредственно от народа и обеспечиваемые принудительной силой государства.

4. МЕТОДЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Метод муниципального права - критерий разграничения его с другими отраслями российской правовой системы. В муниципальном праве используются стандартные методы, выработанные теорией государства и права:

- 1) императивный - имеет место при установлении категорических предписаний, правил поведения, подлежащих соблюдению всеми участниками муниципально-правовых отношений. Осуществляется путем применения императивных правовых норм;
- 2) диспозитивный - предполагает выбор самими участниками муниципально-правовых отношений конкретного варианта поведения из числа предложенных.

Для муниципального права характерно сочетание публично-правового и частноправового методов правового регулирования. Использование того или иного метода правового регулирования во многом зависит от способа правового воздействия, который закреплен в муниципально-правовой норме, подлежащей применению к сложившемуся правовому отношению. Выделяют 3 основных способа правового воздействия государства на участников муниципально-правовых отношений:

- 1) **дозволение** - предоставление участнику правового отношения права выбрать конкретный вариант собственного поведения, права на совершение тех или иных действий, не запрещенных законом;
- 2) **запрещение** - возложение на участника правового отношения обязанности воздерживаться от определенного поведения, от совершения тех или иных действий, запрещенных законом;

5. СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Муниципальное право является системной отраслью права, т. е. имеет совокупность правовых институтов, объединяющих нормы муниципального права, регулирующие однородные муниципально-правовые отношения. При характеристике системы муниципального права авторы придерживаются различных подходов: одни выделяют 2 части в рамках системы - общую и особенную, другие характеризуют 3 части - общую, особенную и специальную, третьи авторы характеризуют систему муниципального права как совокупность основных правовых институтов.

Общая часть - совокупность норм общего характера, характеризующих конституционные основы, гарантии местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, формы участия граждан в работе муниципальных органов и т. п. В рамках общей части муниципального права выделяют следующие муниципально-правовые институты:

- 1) правовые основы местного самоуправления, в рамках которых выделяются следующие нормативно-правовые акты, регулирующие основы местного самоуправления: федеральные, региональные, муниципальные;
- 2) территориальные основы местного самоуправления. При характеристике данных институтов муниципального права особое внимание уделяется вопросам административно-территориального устройства субъектов РФ, формирования, реорганизации и ликвидации муниципальных образований, чем и объясняются особенности местного самоуправления отдельных регионов;
- 3) организационные основы местного самоуправления - совокупность норм, регулирующих реализа-

6. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК УЧЕБНЫЙ ПРЕДМЕТ

Термин «муниципальное право» используется для обозначения не только отрасли российской правовой системы, но и для обозначения учебной дисциплины «Муниципальное право». Становление новой комплексной отрасли права (муниципального права) привело к необходимости появления учебного курса «Муниципальное право». Предмет муниципального права преподается в рамках учебных программ юридических вузов, а также по направлениям специальности «юриспруденция», «административное управление» и др. **Задача учебного курса «Муниципальное право»** - выработка практических и теоретических знаний в области местного самоуправления у будущих юристов, административных деятелей, политиков. Трудности в преподавании и изучении муниципального права могут возникнуть в связи со следующим:

- 1) муниципальное право является сравнительно молодой отраслью российского права. Система местного самоуправления на территории РФ окончательно не сложилась, находится в процессе формирования;
- 2) муниципальное право является комплексной отраслью права, вследствие чего возникают трудности в разграничении предметов ведения муниципального и административного права, конституционного права, финансового права, земельного права. Наиболее целесообразно здесь руководствоваться критерием разграничения предмета и метода правового регулирования указанных отраслей российской правовой системы;
- 3) изучение муниципального права невозможно без анализа регионального и местного нормотворчества. Особенности регионального развития местно-

го самоуправления обуславливают большие различия в порядке осуществления муниципальными органами одних и тех полномочий, предоставленных Конституцией РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В связи с этим особое внимание следует уделить изучению региональных особенностей функционирования местного самоуправления.

Теоретическую базу для изучения основ местного самоуправления в рамках учебной программы составляют многочисленные труды и статьи ученых и видных деятелей земского движения дореволюционной и послереволюционной России: «Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 г. января первого» (1865 г.) В. Н. Лешкова, «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» (1869-1871 гг.) князя А. И. Васильчикова, «Опыт муниципальной программы» (1928 г.) и «Основы городского хозяйства» (1928 г.) Л. А. Велихова. Понятие местного самоуправления, его соотношение с государственной властью, с властью народа рассматриваются в многочисленных трудах послереформенного периода истории России таких ученых, как М. А. Краснов, О. Е. Кутафин, С. А. Авакьян, В. М. Манохин, Ю. А. Тихомиров, В. И. Фадеев и др. Практической базой для изучения дисциплины «Муниципальное право» являются принятые федеральными, региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления нормативно-правовые акты, которые вместе с тем являются источниками отрасли муниципального права.

цию права граждан на местное самоуправление через формы непосредственного народовластия, органы местного самоуправления и иные выборные органы;

- 4) **финансово-экономические основы местного самоуправления** - права муниципального образования в отношении муниципальной собственности, права в области управления муниципальными предприятиями и учреждениями, права в сфере бюджетного процесса на местном уровне, вопросы взимания местных налогов и сборов, формирования муниципальных внебюджетных фондов;
- 5) ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц*

Особенная часть - совокупность правовых институтов, регулирующих порядок осуществления органами местного самоуправления полномочий в конкретной области - финансово-кредитной сфере, образовательной области, социально-культурной области и т. д. Особенная часть содержит институты, регулирующие порядок делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

В рамках особенной части системы муниципального права выделяются два вида муниципально-правовых институтов: полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и государственно-властные полномочия, переданные органам местного самоуправления государственными органами РФ или субъектов РФ.

Специальная часть - совокупность правовых институтов, регулирующих особенности функционирования местного самоуправления в отдельных регионах.

3) **обязывание** - возложение на участника правового отношения обязанности вести себя определенным образом, обязанности совершить в пользу конкретного лица либо неопределенного круга лиц какое-либо действие имущественного или неимущественного характера.

В муниципальном праве применяется также метод рекомендаций. Это обусловлено тем, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и Конституция РФ гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий.

Муниципальное право является комплексной отраслью права, поэтому для него характерно использование специальных методов иных отраслей права (гражданского, административного и др.). Так, если муниципальное образование выступает как участник гражданско-правовой сделки купли-продажи, аренды имущества, на него будет распространяться **метод равенства сторон договора**, применяемый в гражданском праве. Многие нормы муниципально-правового права заимствованы из административного, в силу этого такие административно-правовые методы регулирования, как **метод власти-подчинения**, **метод односторонности волеизъявлений**, **метод согласования**, находят применение и в рамках муниципально-правовых отношений. При участии муниципального образования в финансово-кредитных отношениях на него распространяются **методы финансового права** - образование денежных фондов (методы добровольных либо обязательных платежей), распределение денежных средств (метод кредитования), использование денежных средств (методы наличных либо безналичных платежей).

7. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК НАУКА

Наука «Муниципальное право» - совокупность взглядов, мнений, учений, знаний, идей, теорий и практических навыков ученых и исследователей в области местного самоуправления в истории становления местного самоуправления на территории РФ и за рубежом. Муниципальное право как наука является составной частью юридической науки и поэтому оперирует такими основными терминами, разработанными в рамках общей теории права, как: правовое государство, государственная власть, закон, нормативно-правовой акт, органы государственной власти, органы местного самоуправления и др. Советский научный опыт в области изучения вопросов местного самоуправления значительно отличается от тех идей и мнений, которые разработаны современными исследователями муниципального права. Согласно мнению видного ученого в области муниципального права Н. А. Богдановой «наука как приведенное в систему, достоверное, логически обоснованное знание имеет историческую преемственность одним из существенных признаков своего развития».

Предмет научной дисциплины «муниципальное право» - организация и функционирование местного самоуправления, проблемы правового регулирования в этой области. Муниципальное право как наука является составной частью юридической науки в целом, поэтому ему присущи **научные методы, применяемые в большинстве правовых наук:**

- 1) общенаучные методы изучения:
 - а) диалектический - рассмотрение основ местного самоуправления в их непрерывном развитии и видоизменении;
 - б) системный - изучение круга вопросов местного самоуправления в их взаимосвязи, взаимообусловленности, взаимозависимости;

8. ИСТОЧНИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ВИДЫ

Характер и пределы правового регулирования местного самоуправления тесно связаны с федеративным устройством России, административно-территориальным устройством субъектов РФ и политико-правовой природой местного самоуправления.

Под **источниками муниципального права** понимаются различные формы их законодательного и иного правового выражения. Эти законодательные и иные правовые акты регламентируют, регулируют и охраняют муниципальные общественные отношения.

Все источники муниципального права подразделяются на 2 большие группы:

- 1) **нормативно-правовые акты** - односторонние властные, волевые действия непосредственно населения, органа власти или его должностного лица по исполнению закона, направленные на возникновение, изменение или прекращение правовых норм (или) правоотношений. Данное определение полностью применимо к сфере муниципально-правовых отношений. **Нормативно-правовые акты в рамках муниципального права подразделяются на группы:**

- а) в зависимости от круга регулируемых муниципально-правовых отношений:
 - систематизированные акты - совокупность правовых норм, затрагивающих все или большинство вопросов в области местного самоуправления (например, Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»);
 - отраслевые (тематические) акты - регулируют отдельные аспекты организации местного самоуправления на территории РФ (например, законы о муниципальной службе, о финансовых основах местного самоуправления, о выборах в органы местного самоуправления и др.);

9. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ»

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» был принят в августе 1995 г. - через 5 лет после принятия Конституции РФ, учредившей основы местного самоуправления как неотъемлемого признака любого демократического государства. Разработка проекта закона началась еще в 1994 г. С 1 сентября 1995 г. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» вступил в силу. Приняв данный Закон, законодатель изложил свою точку зрения относительно отнесения местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ: Россия должна устанавливать лишь общие принципы организации местного самоуправления, остальные вопросы подлежат правовому регулированию на уровне субъектов РФ или муниципальных образований.

Данный ФЗ содержит нормы, раскрывающие смысл основных понятий и терминов муниципальных отношений. Его нормами закрепляются основы деятельности и государственные гарантии местного самоуправления, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Основной задачей, поставленной перед законодателем при принятии ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», является обеспечение самостоятельности местного самоуправления, которая была гарантирована Конституцией РФ. Это достигается через следующие **правовые механизмы:**

- 1) право на самостоятельность населения в формировании органов местного самоуправления для решения своих повседневных проблем (вопросы

местного значения) и независимость этих органов от государственной структуры управления (системы органов государственной власти, т. е. органы местного самоуправления ориентируются прежде всего на интересы населения);

- 2) способность органов местного самоуправления решать проблемы избравшего их населения;
- 3) возможность населения и органов местного самоуправления реально решать свои проблемы, т. е. наличие у местного самоуправления финансово-экономической базы и права самостоятельно ею распоряжаться;
- 4) предоставление органам местного самоуправления гарантии судебной защиты и др.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не мог урегулировать абсолютно все вопросы местного самоуправления, поэтому для развития отдельных его положений, требующих детального регулирования, предполагалось принятие целого ряда других федеральных законов: «О государственных минимальных социальных стандартах», «О государственных и муниципальных землях», «О муниципальных банках», «О финансовых основах местного самоуправления», «Об особенностях организации местного самоуправления на приграничных территориях» и др.

Постоянное изменение социально-политической ситуации на территории РФ, широкое развитие рыночных отношений вызвало необходимость изменения ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных этим ФЗ, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в него.

б) по юридической природе:

- законодательные акты, исходящие от представительных (законодательных) органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- подзаконные акты, исходящие от исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, наделенных нормотворческими полномочиями; принимаются по отдельным вопросам местного самоуправления, требующим дополнительного регулирования;

в) по кругу субъектов, уполномоченных на принятие нормативно-правовых актов:

- органов государственной власти РФ;
- органов государственной власти субъектов РФ;
- органов местного самоуправления;
- принятые непосредственно населением на референдуме, собрании или сходе;

2) муниципально-правовые договоры (соглашения) - двусторонние или многосторонние соглашения, регулирующие отношения, связанные с осуществлением местного самоуправления, наделением органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями. Муниципально-правовые договоры могут заключаться между органами государственной власти и органами местного самоуправления, между органами местного самоуправления одного муниципального образования или нескольких, между объединениями муниципальных образований. Важным условием признания муниципально-правового договора (соглашения) действительным является указание в нем конкретного круга регулируемых вопросов.

Некоторые авторы приводят иную классификацию источников муниципального права, которая также является общепринятой.

в) социологический - ориентирование на мнение населения, учет прав и законных интересов гражданского общества;

г) анализ и синтез;

2) специальные методы изучения:

- а) сравнительное правоведение - анализ проблемных и иных вопросов отечественного местного самоуправления в сравнении с аналогичными вопросами зарубежного местного самоуправления, сопоставление сходных и отличительных черт местного самоуправления на территории различных регионов РФ;
- б) нормативно-логический;
- в) структурно-функциональный;
- г) историко-юридический;
- д) переход от общего к частному, от абстрактного к конкретному и иные специальные методы.

Муниципальное право как наука опирается на многочисленные фундаментальные труды прошлых лет и современной России. В настоящий момент учеными исследуются отдельные вопросы местного самоуправления - спорные либо наиболее сложные. Среди теоретической базы преобладают работы публицистического либо научно-популярного характера. Монографии и диссертационные исследования по вопросам местного самоуправления только начинают появляться в современной науке «Муниципальное право России», что объясняется значительными изменениями в области законодательства, происходящими в последнее время. Значительная роль в совершенствовании учебного курса «Муниципальное право» принадлежит регионам России.

10. ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОТ 15 ОКТЯБРЯ 1985 г.

(РАТИФИЦИРОВАНА РФ 28 ФЕВРАЛЯ 1996 г.)

Европейская хартия местного самоуправления играет огромную роль в сфере правового регулирования муниципально-правовых отношений. Большинство норм Конституции РФ о местном самоуправлении, а также ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» заимствованы из данного международного документа. Европейская хартия местного самоуправления была принята Советом Европы 15 октября 1985 г. Условием для вступления России в Совет Европы являлась ратификация Европейской хартии местного самоуправления и приведение российского законодательства о местном самоуправлении в полное соответствие с ней. Правительством РФ ратифицировало данный документ 28 февраля 1998 г. путем подписания в городе Страсбург. В преамбуле Европейской хартии указывается, что **страны - участницы хартии полагают:**

- 1) органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя;
- 2) право граждан участвовать в управлении государственными делами распространяется на все государства - члены Совета Европы;
- 3) право граждан участвовать в государственном управлении может быть осуществлено именно на местном уровне и т. д.

В соответствии со ст. 3 Европейской хартии «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею (частью), действуя в рамках

11. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В РОССИИ. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Становление муниципального права на территории РФ прошло длительный путь и еще не завершено. Становление и развитие муниципального права напрямую зависит от совершенствования системы местного самоуправления.

Развитие муниципального права на территории России рассматривается поэтапно:

- 1) до 1864 г.;
- 2) в период 1864-1870 гг. Земская и городская реформы;
- 3) в период 1905-1907 гг.;
- 4) в послереволюционный период;
- 5) реформирование местного самоуправления, формирование современной системы органов местного самоуправления в 90-е гг. XX в.

В отечественной теории права местное самоуправление всегда понималось по-разному. Например, Н. Лазаревский под местным самоуправлением понимал «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечивается системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного самоуправления с данной местностью и населением». Другой русский юрист М. И. Свешников характеризовал местное самоуправление как «новую форму администрации, заключающуюся в свободном участии народа в заведовании делами, вверенными местным административным органам, т. е. свободное участие народа в местной администрации».

12. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ ДО 1864 г.

Понятие «местное самоуправление» (земство) зародилось в России задолго до 1864 г. и имело достаточно стройную организацию органов местного самоуправления. Для обозначения системы местного самоуправления этого периода в русской литературе использовался термин «земство». **Земство** - «совокупность местных жителей и местных, отличных от государственных, интересов, связанных с развитием местного хозяйства, коммуникаций, медицины, народного образования, а также система управления этими местными делами посредством выборных представителей из населения». В середине XVI в. основными сословно-представительными органами на местах были **земские и губные избы** - выборные самоуправляющиеся органы. Земские избы осуществляли финансово-налоговые (фискальные) функции, а губные избы - полицейско-судебные функции. **Компетенция земских и губных изб** закреплялась соответственно в земских и губных грамотах, подписываемых главой государства. Деятельность земских и губных изб была подконтрольна специальным отраслевым приказам, действующим в какой-либо отдельной области. На местах от имени соответствующего приказа действовал городской приказчик, число которых постоянно росло.

В XVII в. производится реорганизация местного самоуправления. На местах из центра стали назначаться воеводы, которые приняли на себя административные, полицейские, военные функции, а также функцию контроля за деятельностью земских, губных изб и городских приказчиков. В этот момент в России сложилась стройная трехзвенная система местного

самоуправления, которая была основана на системе административно-территориального устройства России. К 1785 г. Россия была поделена на 23 губернии, 66 провинций и около 180 уездов. Недостатком такой системы являлось то, что при выделении административно-территориальных единиц не учитывались географические, национальные и экономические особенности отдельных российских регионов.

К середине XIX в. российское государство оказалось поделено на 6 самостоятельных частей: Европейская Россия, Великое княжество Финляндское, царство Польское, Кавказский край, Сибирь. При этом каждая из этих частей единого государства имела свою систему административно-территориального устройства.

Наиболее практичной на тот период являлась система органов местного самоуправления, основанная на выделении 4 групп административно-территориальных единиц: губернии, уезды, города, волости. На уровне губернии существовала следующая **система органов местного самоуправления**:

- 1) во главе губернии стоял губернатор;
- 2) исполнительными органами местного самоуправления были: Губернское правление, Казенная палата, Управление государственным имуществом;
- 3) административно-хозяйственные функции в различных областях местной жизни были возложены на присутствия: по крестьянским делам, по военным делам, по городским делам;
- 4) выборными представительными органами являлись Дворянское собрание и губернский предводитель дворянства;
- 5) низшим звеном были губернские земские учреждения, выполнявшие отдельные полномочия на местном уровне.

Значительное влияние на формирование системы местного самоуправления оказывают регионы РФ. Россия является федеративным государством, именно поэтому и Российская Федерация, и субъекты РФ обладают правом принятия нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой, - законов. В рамках ст. 71 - 73 Конституции РФ закреплены предметы исключительного и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Так, согласно п. «н» ст. 72 Конституцией РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». Однако различные авторы* предлагают разное прочтение данной конституционно-правовой нормы. В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление не входит в систему государственного управления, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Предлагаются следующие **варианты прочтения**:

- 1) в совместном ведении находится «установление... местного самоуправления», т. е. закрепление местного самоуправления как неприкосновенного демократического института;
- 2) в совместном ведении находится «установление системы органов... местного самоуправления», т. е. закрепление общего подхода к формированию органов местного самоуправления;
- 3) в совместном ведении находится «установление общих принципов организации... местного самоуправления», т. е. закрепление общего подхода к правовому регулированию становления системы местного самоуправления. Федеральный законодатель придерживается именно этой точки зрения..

закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Это право органов местного самоуправления осуществляется советами и собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы (собрания) могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это не исключает непосредственных форм участия граждан в местном самоуправлении путем собраний, проведения референдумов и иных форм. Согласно ст. 2 Европейской хартии **принцип местного самоуправления** должен быть признан в законодательстве страны-участницы и по возможности в конституции этого государства. **Основные полномочия органов местного самоуправления** также должны устанавливаться конституцией или внутригосударственным законом. Однако это не исключает предоставления органам местного самоуправления на основании закона отдельных конкретных полномочий. **К компетенции органов местного самоуправления** (вопросам государственного значения) Хартия относит делегированные органами государственной власти полномочия (ст. 4). Особое внимание в Европейской хартии уделено вопросам **финансирования деятельности органов местного самоуправления**. В соответствии со ст. 9 Хартии органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. При этом финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям.

13. ЗЕМСКАЯ И ГОРОДСКАЯ РЕФОРМЫ. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ В ПЕРИОД 1864 - 1870 ГГ.

Система местного самоуправления, сложившаяся к середине XIX в., имела существенные недостатки. Попытки устранить эти недостатки были предприняты в Положении от 01.01.1864 г. «О земских губернских и уездных учреждениях», что обозначило начало земской реформы.

Однако у новой системы земского самоуправления также имелись недостатки - наличие земских органов только на средних административных уровнях (в губернии и в уезде) и отсутствие земских учреждений в центре и в волостях. В соответствии с Положением **в систему земских учреждений были включены:**

- 1) земские избирательные съезды, которые занимались избиранием каждые 3 года нового земского гласного. **Земский гласный** - выборный член городских собраний. В земских избирательных съездах были представлены все сословия. Каждое сословие проводило - отдельный съезд, т. е. проводилось 3 избирательных съезда - съезд уездных землевладельцев, съезд городских избирателей, съезд выборных представителей от сельских обществ. Недостатком этой представительной системы был имущественный ценз, согласно которому к выборам допускалась лишь небольшая часть богатых земских жителей;
- 2) земские собрания - формировались на земских избирательных съездах. Выделялись губернские и уездные земские собрания, обладавшие различной компетенцией. В ведении губернских земских собраний находились следующие вопросы:
 - а) разделение имущества земства на губернское и уездное;
 - б) открытие новых ярмарок, новых пристаней на судходных реках либо перенесение существующих;

14. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ В ПЕРИОД 1905 - 1907 ГГ.

Появление Советов в 1905 г. как особого органа правления на местах ознаменовало переход к качественно новой организации органов местного самоуправления. Изначально Советы выполняли функцию организации стачечной борьбы, восстаний против царского правительства. Постепенно Советы принимают на себя функции органов власти на местах (отменяются квартирная плата, налоги и сборы, вводится восьмичасовой рабочий день). Решением Советов распускались городские думы и управы, которые противооставлялись им. В основе системы Советов лежали многочисленные собрания, проводившиеся 2-4 раза в месяц для решения насущных вопросов городского общественного самоуправления. В период между собраниями деятельность Советов осуществляли депутаты, комиссии, секции и подсекции. **Исполнительными органами на местном уровне** являлись комитеты или бюро, комиссии, стачечные комитеты. Советы носили централизованный, государственный характер. В их обязанности входило проведение на местах мероприятий, которые были запланированы центральными партийными органами. Все решения Советы принимали исходя из партийной целесообразности.

В противовес Советам Временное правительство предпринимало определенные попытки повысить роль выборных органов городского самоуправления. 3 марта 1917 г. была принята декларация, большая часть которой посвящалась реформе местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права. В итоге было создано Особое совещание по реформированию местного самоуправления. По ре-

15. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ В ПОСЛЕРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД

После Октябрьской революции остро встал вопрос о местном самоуправлении, вся власть на местах была передана Советам. Советом Народных Комиссаров (СНК) 27 декабря 1917 г. был принят решающий **Декрет о роспуске Земского союза**, в результате чего с органами местного самоуправления было покончено. Огромную роль в сохранении и развитии системы городского и земского самоуправления могло бы сыграть политическое соглашение большевиков и левых эсеров о создании коалиционного правительства в декабре 1917 г.

Левые эсеры в отличие от большевиков были яркими сторонниками сохранения и совершенствования системы местного самоуправления. Несмотря на это, на основании достигнутого политического соглашения был создан Комиссариат по местному самоуправлению, ставший ключевым органом в системе местного самоуправления. **В распоряжение Комиссариата были переданы следующие важнейшие институты местного самоуправления:**

- 1) Главное управление по делам местного хозяйства;
- 2) касса городского и земского кредита;
- 3) земские учреждения.

Существование Комиссариата по местному самоуправлению было недолгим. В марте 1918 г. после выхода левых эсеров из состава правительства решением СНК он был упразднен. В 1926-1926 гг. постановлением СНК были утверждены «Положение о городских Советах» и «Положение о местных финансах», которые сформировали относительно независимую хозяйственно-организационную власть на местах. Нормативной базой деятельности Советов являлись не столько акты центральных органов государственной власти, сколько партийные документы

и решения ЦК партии, Президиума Верховного Совета и Совета Министров.

Конституция РСФСР 1918 г. окончательно закрепила сложившуюся **систему местных органов государственной власти, которая включала в себя следующие уровни:**

- 1) съезды Советов, избираемые в процессе многоступенчатых выборов. Впоследствии на основе провозглашенного в Конституциях СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г. принципа всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании система съездов Советов была упразднена, все представительные органы власти на местах стали называться Советами;
- 2) городские и сельские Советы, избираемые непосредственно населением на местах;
- 3) городские и сельские комитеты, избираемые городскими и сельскими Советами.

Возврат к термину «местное самоуправление» в России происходит в 60-х гг. XX в., **в систему местного самоуправления включались следующие органы власти:**

- 1) местные Советы;
- 2) исполнительные комитеты (исполкомы) - коллегиальные органы;
- 3) трудовые коллективы;
- 4) партийные ячейки.

В 80-х гг. XX в. упраздняется система трудовых коллективов и партийных ячеек, вводится должность председателя местного Совета, учреждается президиум местного Совета. На местах также действуют различные отделы, управления, комитеты и комиссии. Местные Советы решали все вопросы местного значения исходя из общегосударственных и партийных интересов, но не из интересов населения. Основной формой работы Советов были сессии.

зультатам работы данного совещания было принято решение о проведении **реформы местного самоуправления по следующим основным направлениям:**

- 1) реформирование городского самоуправления - был учрежден принцип формирования городских органов самоуправления на основе демократических выборов. Предлагалось ликвидировать контроль органов государственной власти за работой городских выборных органов. Впервые появляется понятие союзов и ассоциаций земств. Планировалось провести изменения в системе городских финансов, распределения государственных кредитов, а также создать муниципальный банк;
- 2) создание поселкового самоуправления по схеме ранее действовавшей системы городского устройства;
- 3) реформирование губернских и уездных земств. Вводилась новая земская единица - волостное земство. Были подготовлены проекты изменений Положения о земских губернских и уездных учреждениях, направленные на ликвидацию государственного контроля и надзора за деятельностью земских учреждений;
- 4) преобразование полиции - предлагалось заменить систему полицейских органов, подконтрольных государству, на систему выборной милиции - земской и городской. Были введены административные суды, в обязанности которых входило обеспечение законности на территории земской единицы.

В результате реформы местного самоуправления, проведенной Временным правительством, система земских органов выделилась из системы государственного управления.

в) представление через начальника губернии ходатайств о перенесении земских дорожных сооружений в разряд государственных.

В ведении уездных земских собраний находились следующие вопросы:

- распределение внутри уезда государственных и губернских сборов;
 - разрешение на открытие торгов и базаров;
- 3) земские управы, которые являлись исполнительными органами земских учреждений. Выделялись губернские и уездные земские управы, их личный состав определяло земское собрание. Должностные лица земских управ не считались государственными чиновниками.

В систему органов городского общественного самоуправления входили:

- 1) городское избирательное собрание - проводилось каждые 3 года для избрания городских гласных;
- 2) Городская дума (распорядительный орган) - состояла из председателя - городского головы (глава городской управы), гласных, председателя уездной земской управы и представителя духовенства. В обязанности Городской думы входило избрание состава городской управы;
- 3) городская управа (исполнительный орган) - в ее обязанности входили решение непосредственно городских вопросов, разработка проектов смет, взимание и распределение городских сборов. Городская управа была подконтрольна Городской думе. В соответствии с Городовым положением должностные лица городского общественного самоуправления не являлись государственными чиновниками.

16. РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПУТИ ФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 90-е гг. XX В.

В процессе реформирования советской системы местного самоуправления можно выделить следующие **основные этапы:**

- 1) 1990-1991 гг. - принятие 9.04.1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который определил основные направления развития местных органов власти, решил вопросы формирования финансово-экономической базы местного самоуправления, а также вопросы становления системы коммунального хозяйства. Основным органом местного самоуправления становились Советы, был провозглашен лозунг «Вся власть - Советам». Однако Советы были выведены из-под партийного контроля и надзора со стороны исполнительных комитетов. Органам государственной власти было запрещено вмешиваться в вопросы местного значения, а также в работу местных Советов. Было введено понятие «коммунальная собственность» как финансово-экономическая основа местного самоуправления. Впервые было закреплено взимание подоходного налога с физических лиц в пользу местных бюджетов;
- 2) 1991-1993 гг. - принятие таких законодательных актов, как Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», Закон РФ 1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы

17. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Система муниципальных органов зависит от ряда факторов: географических, исторических, культурных, национальных, принципа административно-территориального устройства государства, характера государственного устройства (унитарное государство либо федерация) и т. д. Однако более всего структура и порядок деятельности органов местного самоуправления привязаны к последним двум факторам, в зависимости от которых выделяют **3 модели местного самоуправления:**

- 1) английская модель (англо-американская, англосаксонская) - характерна для стран, где действует система общего и статутного права: Великобритания, США, Индия, Австралия, Канада и др. **Характерные признаки** такой модели местного самоуправления:
 - а) высокая степень автономии различных уровней власти и четкое определение компетенции органов каждого уровня;
 - б) отсутствие на местах уполномоченных (агентов) органов центральной государственной власти;
 - в) выборность ряда должностных лиц органов местного самоуправления;
 - г) осуществление контроля за деятельностью органов местного самоуправления с использованием косвенных методов или через суд;
- 2) французская модель (континентальная) характерна для стран, где действует романо-германская правовая система, распространена в большинстве европейских стран, в том числе во Франции, во всех франкоязычных государствах Африки и Латинской Америки, на Ближнем Востоке. **Характерными**

18. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА. ОБЪЕДИНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Термин «муниципальное образование» впервые был введен в ГК РФ и более подробно раскрыт в специальном федеральном законе. В соответствии со ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» **муниципальное образование** - это любое городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения. **Основные атрибуты муниципального образования** - наличие муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов местного самоуправления. В соответствии с ч. 3 ст. 61 ФЗ отсутствие муниципальной собственности на территории муниципального образования не является основанием для упразднения или преобразования соответствующего муниципального образования либо отказа в образовании нового муниципального образования.

Согласно ст. 124 ГК РФ города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), городские, сельские

поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. При этом в отношении муниципальных образований применяются общие нормы о юридических лицах, если законом не установлено иное. От имени муниципальных образований могут своими действиями приобретать и осуществлять права и обязанности органы местного самоуправления в рамках предоставленных полномочий, а в случаях, предусмотренных местными нормативными актами, - граждане и юридические лица. Муниципальное образование самостоятельно отвечает по принятым на себя обязательствам принадлежащим ему на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за муниципальными предприятиями и учреждениями.

В соответствии со ст. 12 ФЗ население городского, сельского поселения независимо от его численности и территории муниципального образования не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Однако в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства допускается ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях федеральным законом. Население городских поселений, входящих в состав субъектов РФ, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

признаками данной модели местного самоуправления являются:

- a) высокая степень централизации власти, подчинение нижестоящих органов власти вышестоящим органам;
 - б) соединение государственного управления и местного самоуправления (например, проявляется в назначении правительством страны должностных лиц в органы местного самоуправления, надзоре за их работой и представлении отчетов);
 - в) полномочия органов местного самоуправления определяются на основании негативного принципа правового регулирования (принцип «разрешено все то, что прямо не запрещено»);
 - г) в ряде искусственно созданных территориальных единиц, не являющихся географическими объектами, органы местного самоуправления могут вовсе отсутствовать;
- 3) смешанная модель выработана на основе сочетания различных особенностей английской и французской моделей местного самоуправления. Действует в Австрии, Германии, Японии и иных государствах;
- 4) советская модель местного самоуправления, которая еще действует в некоторых зарубежных странах (Китай, Куба, КНДР). Характерными признаками данной модели являются:
- a) отрицание принципа разделения властей и провозглашение полновластия представительных органов власти на соответствующем территориальном уровне;
 - б) исполнительные органы являются органами двойного подчинения - вышестоящему исполнительному органу и соответствующему Совету;
 - в) реальная власть принадлежит партийным организациям, а выборы предполагают избрание одного из нескольких кандидатов, предложенных правящей партийной организацией.

и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» и др. С этого периода начинается новый этап в развитии местного самоуправления, изменилось само понятие местного самоуправления. Местное самоуправление рассматривалось как система организации деятельности граждан для самостоятельного под свою ответственность решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей на основе Конституции и законов РСФСР и республик в составе РСФСР. Впервые были разграничены формы участия населения в решении вопросов местного значения;

- 3) осень 1993 г. - регулирование вопросов местного самоуправления путем принятия Президентом РФ множества указов. Одним из важнейших президентских указов был Указ от 26.10.1993 г., утвердивший Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы. Началась работа по принятию новой Конституции РФ. Завершением этого этапа стали разработка и принятие всенародным голосованием Конституции РФ, которая четко определила функции, роль и место органов местного самоуправления в системе органов публичной власти;
- 4) с 1993 г. по настоящее время - этот период характеризуется формированием современной системы органов местного самоуправления. Наиболее значительным из множества актов муниципального законодательства стал принятый в 1995 г. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

19. СОЗДАНИЕ, РЕОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАЗДНЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В соответствии со ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Статья 12 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» уточняет, что местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ. **Муниципальные образования** - города, села, деревни, поселки существуют на территории России как поселенческие единицы, созданные естественным путем. Такой подход к созданию муниципального образования получил название **поселенческого**. Для создания муниципального образования необходимо четкое определение территории, в пределах которой будет осуществляться местное самоуправление. Законодатель устанавливает необходимость соблюдения не только исторических, географических, национальных и иных особенностей, но и традиционного образа жизни населения, принятого на данной территории.

Вопросы об образовании, объединении, о преобразовании или об упразднении внутригородских муниципальных образований, установлении или изменении их территорий решаются с учетом мнения населения соответствующей территории представительным органом местного самоуправления города (иного муниципального образования) самостоятельно в соответствии с уставом города. Порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований определяется законом субъекта РФ.

Создание муниципального образования может быть проведено в следующих формах:

- 1) объединение двух и более муниципальных образований;
- 2) разделение муниципального образования на два и более;

20. УСТАВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Устав муниципального образования - необходимый атрибут местного самоуправления, основополагающий документ среди нормативной базы местного уровня. В соответствии со ст. 8 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» каждое муниципальное образование имеет устав, в котором в обязательном порядке **указываются следующие сведения:**

- 1) границы и состав территории муниципального образования;
- 2) вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;
- 3) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- 6) срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;
- 7) виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- 8) основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- 9) порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

21. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта РФ. **Основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования** может быть только противоречие его Конституции РФ, законам РФ и законам субъекта РФ. Законодатель установил исчерпывающий **перечень оснований для отказа**, который не подлежит расширительному толкованию на каком-либо уровне власти. Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке. Любое новое муниципальное образование для регистрации в Федеральном реестре муниципальных образований **обязано представить** в уполномоченный орган исполнительной власти (органы министерства юстиции) **следующие документы:**

- 1) заявление о внесении муниципального образования в реестр;
- 2) решение о создании муниципального образования;
- 3) протокол избирательной комиссии о результатах выборов депутатов представительного органа либо выборных должностных лиц местного самоуправления;
- 4) официально опубликованный и зарегистрированный устав муниципального образования;
- 5) сведения о наименовании муниципального образования, адреса, по которым располагаются органы местного самоуправления;
- 6) сведения о наличии муниципальных образований, находящихся в границах муниципального образования, сведения о нахождении муниципального

образования в границах другого муниципального образования, сведения о численности населения.

В отношении государственной регистрации устава муниципального образования в полной мере применяются требования ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц», установленные для государственной регистрации уставов юридических лиц.

Институт государственной регистрации устава муниципального образования - один из правовых механизмов, используемый государством в целях исполнения конституционной обязанности по защите прав и свобод населения муниципального образования. Государственная регистрация устава муниципального образования следует за принятием устава представительным органом местного самоуправления и предшествует его официальному опубликованию, т. е. акт государственной регистрации является одним из этапов на пути нормотворческого процесса по созданию главного нормативного акта муниципального образования - его устава.

Правовое значение института государственной регистрации устава муниципального образования заключается в том, что органы государственной власти субъектов РФ исполняют конституционную обязанность по защите прав и свобод граждан муниципального образования. Контрольная деятельность органов государственной власти субъекта РФ должна быть направлена на проверку соответствия смысла и текста устава муниципального образования требованиям Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ.

10) статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

11) гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

12) условия и порядок организации муниципальной службы;

13) экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

14) вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций;

15) другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законами РФ и законами субъектов РФ.

Иные вопросы, связанные с деятельностью органов местного самоуправления, особенностями местного самоуправления на конкретной территории, могут быть включены в устав муниципального образования по инициативе муниципальных органов или населения. Устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно. Устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования (обнародования) на территории муниципального образования в муниципальных средствах массовой информации либо иным способом, обеспечивающим доступ широких масс.

3) выделение муниципального образования из состава более крупного;

4) выделение территории двух и более муниципальных образований с целью объединения в новое муниципальное образование;

5) придание статуса муниципального образования новым населенным пунктам и вновь присоединенным к субъекту РФ территориям.

Преобразование муниципального образования протекает в следующих формах:

1) изменение границ между сопредельными муниципальными образованиями;

2) выделение в составе города одного и более внутригородских муниципальных образований;

3) вхождение в состав города новых территорий с целью придания им статуса внутригородских муниципальных образований.

Упразднение муниципальных образований может иметь место в следующих формах:

1) объединение двух и более муниципальных образований в новое;

2) разделение муниципального образования на два и более самостоятельных;

3) присоединение к муниципальному образованию новых территорий с целью создания нового муниципального образования;

4) прекращение существования местного сообщества;

5) утрата местным сообществом способности к самостоятельному существованию.

Создание, преобразование и упразднение муниципального образования подлежит государственной регистрации. Преобразование муниципального образования влечет за собой изменение сведений в реестре. Упраздненное муниципальное образование подлежит исключению из реестра.

22. ГРАНИЦА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ. ПОРЯДОК ПРЕБЫВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПЕРЕСЕЧЕНИЯ ГРАНИЦЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Границы территорий муниципальных образований - городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований - устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций. Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» **установление и изменение границ** муниципального образования осуществляется по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти субъекта РФ. Изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ обязаны в законодательном порядке установить гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление. Порядок установления и изменения границ муниципального образования определяется законом субъекта РФ, чем обеспечиваются конституционные права граждан на свободу передвижения и выбора места жительства. Изменение границ муниципального образования может оказать влияние на жилищные права граждан.

В отношении границ муниципальных образований, не совпадающих с государственной границей РФ, применяются общие положения Закона РФ «О праве

23. НАИМЕНОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Непременный атрибут любого муниципального образования - наименование. ФЗ «О наименованиях географических объектов» относит муниципальные образования к числу географических объектов. В соответствии со ст. 1 данного Закона **географические объекты** - это города, в том числе города федерального значения, другие поселения, районы, волости. **Наименования географических объектов** -- это географические названия, которые присваиваются географическим объектам и служат для их отличия и распознавания, в ведении Российской Федерации в области установления, нормализации, употребления, регистрации, учета и сохранения наименований географических объектов находится определение государственной политики в области наименований географических объектов, присвоение наименований географическим объектам и их переименование. Орган, уполномоченный рассматривать дела об установлении наименования и иные связанные с этим вопросы, - **Федеральная служба геодезии и картографии**. Наименование, присваиваемое географическому объекту, должно отражать наиболее характерные признаки этого объекта, местности, в которой он расположен, или особенности жизни и деятельности населения соответствующей территории. Наименование муниципального образования не может состоять более чем из трех слов и должно естественно вписываться в уже существующую систему наименований географических объектов. Согласно ФЗ «О наименованиях географических объектов» присвоение одного и того же наименования нескольким однородным географическим объектам в пределах террито-

24. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ НАИМЕНОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В соответствии с ФЗ «О наименованиях географических объектов» существующие и присваиваемые наименования всех географических объектов, в том числе муниципальных образований, подлежат государственной регистрации и учету. **Государственную регистрацию и учет наименований** муниципальных образований производят уполномоченные органы Федеральной службы геодезии и картографии. В целях обеспечения единообразного и устойчивого употребления в Российской Федерации наименований географических объектов и сохранения указанных наименований создается **Государственный каталог географических названий**. Работы по созданию и ведению Государственного каталога географических названий выполняет специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области наименований географических объектов - **Федеральная служба геодезии и картографии России**. Территориальные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции осуществляют подготовку и издание словарей и справочников наименований всех географических объектов, а также карт и атласов РФ с указанием этих наименований. Порядок регистрации и учета наименований муниципальных образований и иных географических объектов, издания словарей и справочников, а также выполнения работ по созданию Государственного каталога географических названий и его ведения устанавливается Правительством РФ.

Государственной регистрации и учету наименований муниципальных образований предшествует их

нормализация. **Нормализация наименований муниципальных образований** осуществляется на русском языке в соответствии с правилами и традициями употребления наименований географических объектов на русском языке. Нормализация наименований географических объектов на других языках народов РФ осуществляется в соответствии с правилами и традициями употребления наименований географических объектов на соответствующих языках. Нормализованные наименования муниципальных образований на русском языке и других языках народов РФ после их государственной регистрации публикуются в словарях и справочниках наименований географических объектов. Порядок нормализации наименований муниципальных образований определяется нормативными правовыми актами РФ в области наименований географических объектов.

В документах, картографических, иных изданиях на русском языке или на других языках народов РФ употребляются уже нормализованные наименования географических объектов. Если картографические документы предназначены для использования не только на территории России, но и за ее пределами, тогда наименования муниципальных образований пишутся на иностранных языках буквами латинского алфавита в соответствии с латинской системой графики. Наименования муниципальных образований на дорожных и иных указателях на территории РФ пишутся на русском языке. При необходимости указанные наименования пишутся и на других языках народов РФ с учетом интересов населения соответствующих территорий, а также могут дублироваться буквами латинского алфавита.

риального образования не допускается. Переименование географического объекта допускается только в 3 случаях:

- 1) если два или более однородных географических объекта в пределах территориального образования имеют одно и то же наименование, что затрудняет осуществление хозяйственной или иной деятельности;
- 2) если географический объект обозначен аббревиатурой, номером или словосочетанием, выполняющими функции наименований географических объектов, но в действительности ими не являющимися;
- 3) в целях возвращения отдельным географическим объектам наименований, широко известных в прошлом и настоящем.

Предложения о присвоении наименований или о переименовании муниципальных образований могут вноситься органами государственной власти РФ и субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также общественными объединениями, юридическими лицами, гражданами РФ. Указанные предложения направляются в законодательные (представительные) органы субъектов РФ, на территориях которых расположены соответствующие муниципальные образования. Предложения о присвоении наименований или о переименовании муниципальных образований, расположенных на территории континентального шельфа или исключительной экономической зоны РФ, открытых или выделенных российскими исследователями в пределах открытого моря и Антарктики, направляются в специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области наименований географических объектов - Федеральную службу геодезии и картографии России.

граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ», в отношении особых территорий муниципальных образований действуют требования постановления Правительства РФ «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение». Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации гарантируется Конституцией РФ и международными актами о правах человека. Ограничение права граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона. Лица, не являющиеся гражданами РФ и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ в соответствии с Конституцией, законами РФ и международными договорами РФ. В целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином РФ его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом ведется регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ. Граждане РФ обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, однако отсутствие (наличие) государственной регистрации не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан.

25. СИМВОЛИКА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» муниципальные образования вправе иметь собственную **символику** (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции. **Символические отличия муниципального образования могут быть выражены** в гербе, иногда - во флаге и гимне. Каждое муниципальное образование в целях индивидуализации вправе иметь собственный герб. Изображения, текст и иные символы, имеющие место на гербе муниципального образования, не могут противоречить основам публичного порядка РФ, принципам морали и нравственности и не должны совпадать с государственным гербом РФ, государственными гербами субъектов РФ либо гербами иных муниципальных образований. Гербы таких муниципальных образований, как Москва и Санкт-Петербург, являются идентичными гербам соответствующих городов федерального значения. Герб муниципального образования также не может совпадать с государственными гербами иностранных государств. В целях идентификации геральдические обозначения муниципальных образований подлежат государственной регистрации и учету в порядке, установленном распоряжением Президента РФ от 13.10.2003 г. «Порядок выдачи свидетельств о регистрации официальных символов и отличительных знаков в Государственном геральдическом регистре РФ».

Свидетельство о регистрации официальных символов и отличительных знаков в Государственном геральдическом регистре РФ оформляется на бланке установленного образца, который также приводится

26. ПОНЯТИЕ НАУКОГРАДА НА ТЕРРИТОРИИ РФ КАК ОСОБОГО ВИДА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Правовое регулирование особого вида муниципальных образований, имеющих **статус наукограда**, осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ФЗ «О статусе наукограда РФ», иными федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов РФ.

Согласно ФЗ «О статусе наукограда» **наукоград РФ** - это муниципальное образование с градообразующим научно-производственным комплексом; **научно-производственный комплекс наукограда** - это совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Президентом РФ по представлению Правительства РФ на срок до 25 лет. Статус наукограда по истечении установленного срока может быть сохранен муниципальному образованию в порядке, предусмотренном Правительством РФ. **Основания досрочного прекращения статуса наукограда** - несоответствие результатов деятельности научно-производственного комплекса наукограда задачам, определенным Правительством РФ при присвоении муниципальному образованию статуса наукограда, а также мотивированное ходатайство представительного органа местного самоуправления муниципального образования о досрочном прекращении такого статуса. Статус наукограда также **может**

27. ЗАКРЫТЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ (ЗАТО)

Правовой статус такого рода муниципальных образований, как закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), регулируется Законом РФ «О закрытом административно-территориальном образовании». Данный Закон регулирует особенности местного самоуправления, определяет меры по социальной защите граждан, проживающих и (или) работающих на территории ЗАТО, и их права.

Закрытое административно-территориальное образование - территориальное образование, имеющее органы местного самоуправления, 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, включающий специальные условия проживания граждан. Перечень ЗАТО и расположенных на их территориях населенных пунктов утверждён постановлением Правительства РФ. ЗАТО по всем вопросам их деятельности, за исключением вопросов, находящихся в ведении федеральных органов власти и управления, а также органов местного самоуправления, определенных Конституцией РФ и Законами РФ «О местном самоуправлении в РФ» и «О закрытом административно-территориальном образовании», находятся в подчинении краев и областей согласно Перечню ЗАТО.

ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по следующим вопросам:

- 1) установление административной подчиненности, границ ЗАТО и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам;

- 2) определение полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного ЗАТО;
- 3) обеспечение особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности.

ЗАТО является административно-территориальной единицей. Территория и границы ЗАТО определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов. Границы ЗАТО могут не совпадать с границами субъектов РФ и районов, входящих в их состав. В ведение районов местного самоуправления ЗАТО передаются другие населенные пункты, расположенные на его территории. Населенные пункты, расположенные в ЗАТО, имеют официальные географические названия и вносятся в соответствующие картографические и иные документы, за исключением случаев, специально устанавливаемых Правительством РФ. В случае установления вредного воздействия предприятий и (или) объектов, расположенных в ЗАТО, на территории, прилегающие к границам ЗАТО, этим территориям присваивается статус зоны воздействия. Перечень зон воздействия, их границы, режим землепользования, экологические мероприятия, социальные гарантии и компенсации гражданам, проживающим на этих территориях, определяются в соответствии с положением, утверждаемым Правительством РФ.

быть досрочно прекращен Президентом РФ по представлению Правительства РФ в случае исключения из числа государственных приоритетов развития науки и техники установленных для данного наукограда направлений деятельности, но не ранее чем по истечении пяти лет с момента присвоения статуса наукограда.

При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Президент РФ утверждает следующие документы:

- 1) приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров, установленные Правительством РФ в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники;
- 2) федеральную целевую программу развития наукограда, представленную Правительством РФ. В программе развития определяется порядок финансирования и иные меры государственной поддержки наукограда с учетом его специфики..

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда не изменяет форм собственности и организационно-правовых форм организаций научно-производственного комплекса наукограда.

Порядок рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда, критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда, а также порядок рассмотрения предложений о прекращении такого статуса определяется Правительством РФ. Установление и изменение границы наукограда определяются законом соответствующего субъекта РФ.

в распоряжении Президента РФ. **В свидетельстве о государственной регистрации указываются следующие сведения:**

- 1) порядковый номер, под которым официальный символ или отличительный знак (геральдический знак) внесен в Государственный геральдический регистр РФ;
- 2) дата и номер протокола заседания Геральдического совета при Президенте РФ, принявшего решение о регистрации геральдического знака.

Может быть многоцветный рисунок геральдического знака муниципального образования. Условия изготовления многоцветного рисунка геральдического знака устанавливаются договором, который заключается между учредителем геральдического знака муниципального образования и художником, кандидатура которого согласовывается с Геральдическим советом. Свидетельство о внесении геральдического знака муниципального образования в Государственный геральдический регистр РФ скрепляется подписями председателя и ответственного секретаря Геральдического совета и гербовой печатью, а затем направляется в федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта РФ либо орган местного самоуправления, учредивший геральдический знак. Свидетельство должно быть направлено в учредивший орган не позднее чем через 30 дней со дня его внесения в **Государственный геральдический регистр РФ. При утрате свидетельства** может выдаваться его дубликат.

Основанием для выдачи дубликата свидетельства является обращение органа, учредившего геральдический знак.

28. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА СТОЛИЦЫ РФ

В силу статуса города федерального значения Москва как столица России и особое муниципальное образование подчиняется дополнительным правилам в области местного самоуправления, установленным Законом РФ «О статусе столицы РФ». **Столица РФ** - место нахождения федеральных органов государственной власти РФ, представительств республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатических представительств иностранных государств в РФ. Согласно Конституции РФ столицей России является город Москва.

Статус столицы РФ - правовое положение города Москвы, обусловленное особенностями прав и обязанностей федеральных органов государственной власти РФ и органов государственной власти Москвы в связи с осуществлением функций столицы РФ. Территория Москвы может включать в себя территории районов в городе (муниципальных районов), других административно-территориальных единиц, а также внутригородские территории административного управления. Правовое положение указанных административно-территориальных единиц и территорий регулируется уставом города Москвы. В отношении территориального деления Москвы применяется Закон г. Москвы от 5.07.1995 г.

Устав Москвы принимается органами местного самоуправления города. Проект устава в части осуществления Московской функций столицы России согласовывается с органами государственной власти РФ и Президентом РФ. В таком же порядке в устав Москвы вносятся различные изменения и дополнения. Уста-

29. ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Правовая основа местного самоуправления - совокупность правовых гарантий, механизмов и средств реализации гражданами права на местное самоуправление, установленных законодательными актами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. **Правовую основу местного самоуправления составляют** Конституция РФ, федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований, нормативные акты органов местного самоуправления, регулирующие порядок организации и деятельности органов местного самоуправления на территории РФ. Правовая основа местного самоуправления имеет трехуровневый характер.

Правовые основы местного самоуправления призваны обеспечить самостоятельность деятельности населения по управлению местными делами, независимость и невмешательство со стороны государства, а также создавать условия для эффективного решения вопросов, возникающих на местном уровне власти. Основополагающие начала деятельности населения по осуществлению местного самоуправления закрепляются в Конституции РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В ст. 7 данного ФЗ раскрывается содержание понятия «законодательная основа местного самоуправления». Законодательное регулирование субъектами РФ в соответствии с Конституцией РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Нормативно-правовые положения указанного ФЗ

30. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Основополагающие финансово-экономические основы местного самоуправления содержатся в рамках ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», а также региональных и местных нормативных актах. Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» **экономическая основа местного самоуправления** - муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество. **Местные финансы** включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства. **Формирование и использование местных финансов основываются на принципе** самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности.

Права собственника в отношении местных финансов осуществляются от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления в интересах населения в установленном законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность. Органы государственной власти РФ и субъектов РФ обязаны содействовать развитию местных финансов. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РФ и отдельными государственными полномочиями субъектов РФ им одновременно передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий. Увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти РФ или органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими указанные решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Органы местного самоуправления вправе принять к исполнению решения органов государственной власти, влекущие увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, в пределах средств, переданных им в качестве компенсации. В случае непредоставления необходимой денежной компенсации органы местного самоуправления вправе отказать от выполнения делегированных полномочий.

в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа. Федеральные законы, законы субъектов РФ, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ и данному ФЗ, не должны ограничивать гарантированные этими нормативными актами права местного самоуправления. В случае же противоречия применяются конституционные нормы и нормы ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В процессе законодательного регулирования вопросов местного самоуправления органам местного самоуправления необходимо исходить из следующих **направлений правотворческой деятельности**:

- 1) проводить обязательную юридическую экспертизу нормативного акта представительного органа государственной власти субъекта РФ либо органа местного самоуправления на предмет соответствия его норм высшим законодательным актам международного уровня, Конституции РФ и федеральным законам;
- 2) представительные органы государственной власти субъектов РФ либо органы местного самоуправления должны принимать нормативно-правовые акты только в тех случаях, когда нормы федерального (регионального) законодательства требуют детализации;
- 3) представительные органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления вправе принимать нормативно-правовые акты только по тем вопросам, которые отнесены к их ведению (совместному ведению РФ и субъектов РФ).

новление и изменение структуры администрации города Москвы и компетенции ее структурных подразделений производятся органами местного самоуправления Москвы по представлению администрации города.

В связи с осуществлением Москвой функций столицы России **органы государственной власти Москвы обладают следующими полномочиями**:

- 1) предоставление в установленном законом порядке федеральным органам государственной власти России, представительством республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатическим представительств иностранных государств в РФ земельных участков, зданий, строений, сооружений и помещений, жилищного фонда, жилищно-коммунальных, транспортных и иных услуг;
- 2) обеспечение необходимыми условиями для проведения общегосударственных и международных мероприятий;
- 3) участие в разработке и осуществлении целевых федеральных программ развития города Москвы как столицы РФ;
- 4) участие в содержании и развитии систем связи, федеральных автомобильных дорог общего пользования и иных транспортных систем на территории города Москвы;
- 5) согласование проекта генерального плана развития города Москвы с федеральными органами государственной власти РФ. Споры, возникающие по вопросам перспективного планирования развития города Москвы, разрешаются согласительными комиссиями, создаваемыми заинтересованными органами государственной власти на паритетной основе.

31. СУДЕБНАЯ И ИНЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» одна из важнейших гарантий осуществления местного самоуправления - судебная защита местного самоуправления, а также возможность обжалования гражданами незаконных решений (действий) муниципальных органов. Граждане, проживающие на территории муниципального образования, а также органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными актов, нарушающих права местного самоуправления. Также могут быть предъявлены иски о признании неправомерными действиями указанных органов, их должностных лиц, предприятий, учреждений и общественных объединений. Право на судебную защиту принадлежит как органам местного самоуправления и их должностным лицам, так и непосредственно населению, проживающему на территории муниципального образования, интересы которого были затронуты. Судебные иски могут исходить от ассоциаций и союзов муниципальных образований. Муниципальные органы и их должностные лица вправе подать иск в арбитражный суд, граждане - в суд общей юрисдикции.

К действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суде и арбитражном суде, относятся как коллегиальные, так и единоличные действия (решения). В результате таких действий (решений) создается угроза нарушения либо нарушаются

32. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» **вопросы местного значения** - это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, указанным ФЗ, законами субъектов РФ. **Вопросы местного значения регулируются на уровне федерального законодательства (Конституция РФ), законодательства субъектов РФ, устава муниципального образования и иных нормативных актов органов местного самоуправления**, конкретизирующих отдельные вопросы местного значения.

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» **к числу вопросов местного значения относятся:**

- 1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- 2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- 3) местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- 4) комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- 5) содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;
- 6) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, общего и профессионального образования;
- 7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
- 8) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;

33. ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Одно из важнейших условий оптимального развития местного самоуправления - законодательное закрепление гарантий осуществления права на местное самоуправление. **Гарантии местного самоуправления** - это совокупность условий и средств, обеспечивающих реализацию и правовую защиту прав на местное самоуправление. Запрещается любое ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», другими федеральными законами.

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» **федеральные гарантии избирательных прав граждан** являются основополагающими в системе гарантий местного самоуправления и включают в себя **основные права граждан РФ:**

- 1) на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям;
- 2) избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;
- 3) на равный доступ к муниципальной службе;
- 4) обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также

возможность получения гражданами и другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

В рамках ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» установлены **организационно-правовые гарантии местного самоуправления.**

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в пределах их полномочий обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами. Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления влечет ответственность в соответствии с законодательством.

Обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены. Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ.

- 9) регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- 10) создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- 11) контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- ^ регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- 13) организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
- ^ организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
- ^ муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- 16) благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- 17) организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- ^ организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- ^ организация и содержание муниципальных архивов;
- ^ организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;
- 21) создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- 22) создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
- 23) сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- &) организация и содержание муниципальной информационной службы и др.

права и свободы гражданина, создаются препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод, на гражданина возлагается какая-либо обязанность, гражданин незаконно привлекается к ответственности. **Граждане и органы местного самоуправления вправе обжаловать** и бездействие органов и их должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций. Органы местного самоуправления и их должностные лица чаще всего обращаются за защитой нарушенных прав в Конституционный Суд РФ. Большинство споров, рассматриваемых Конституционным Судом, касается вопросов организации деятельности местного самоуправления, а также установления местных налогов и сборов и формирования и исполнения местных бюджетов.

Согласно Указу Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в РФ» решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке. Это предписание является составной частью гарантии судебной защиты местного самоуправления.

Нормы о судебной защите права на местное самоуправление содержатся и в региональных, и в муниципальных нормативно-правовых актах.

Население муниципального образования, права которого нарушены, вправе обратиться не только в суд за защитой нарушенных прав, но и в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти либо орган местного самоуправления или к вышестоящему должностному лицу.

34. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ФОРМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Организационные формы местного самоуправления - это формы реализации населением муниципального образования своего права на самоуправление. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Законодатель предусматривает две основные группы форм реализации народом своего суверенитета (права на власть): непосредственное народовластие и опосредованное народовластие. Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» граждане осуществляют свое право на местное самоуправление в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях в соответствии с федеральными гарантиями избирательных прав граждан. Право на местное самоуправление осуществляется населением муниципального образования путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. Отдельно выделяется территориальное общественное самоуправление как особая организационная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления. Идут многочисленные споры о характере участия населения в этой форме местного самоуправления. Одни авторы доказывают, что **территориальное общественное самоуправление** - это проявление непосредственной власти народа, другие считают, что органы территориального общественного самоуправления создаются для опосредованного участия населения

35. ПОНЯТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ПРАВОВОЙ СТАТУС

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» **органы местного самоуправления** - это выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. Термины «муниципальный» и «местный» применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления, в качестве однородных. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления в рамках собственной компетенции являются самостоятельными и независимыми от действий и решений органов государственной власти РФ и субъектов РФ. **Органы местного самоуправления** - это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми они несут ответственность за ненадлежащее исполнение (неисполнение) своих полномочий.

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» **выборные и иные органы местного самоуправления** являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования. Это значит, что в гражданско-правовых и иных частноправовых отношениях

36. СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» **к органам местного самоуправления относятся:**

- 1) выборные органы местного самоуправления муниципальных образований, наличие которых является обязательным. В субъектах РФ - в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге - в соответствии с уставами и законами соответствующих субъектов РФ могут не создаваться выборные городские органы местного самоуправления;
- 2) другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований - в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

Система органов местного самоуправления включает в себя следующие элементы:

- 1) глава муниципального образования;
- 2) представительный орган местного самоуправления;
- 3) исполнительный орган местного самоуправления и иные органы. Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в уставе муниципального образования, помимо представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, могут быть предусмотрены и иные органы местного самоуправления либо должностные лица местного самоуправления. Существ-

вует и иной подход к определению структуры органов местного самоуправления, в соответствии с которым к органам местного самоуправления относятся собрания, сходы граждан, выборный глава муниципального образования и собрания представителей (дума, иной представительный орган местного самоуправления).

Работники органов местного самоуправления на территории РФ подразделяются на **две основные категории**:

- 1) выборные должностные лица (представители населения муниципального образования) - к их числу относятся депутаты представительного органа местного самоуправления, мэры (главы администрации) муниципального образования. Известны и иные наименования выборных должностных лиц органов местного самоуправления;
- 2) назначаемые должностные лица (работники органов местного самоуправления, заключившие трудовой договор) - к ним относятся муниципальные служащие и обслуживающий персонал.

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» **должностное лицо местного самоуправления** - это выборное либо работающее по контракту (трудовому договору) лицо; выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящееся к категории государственных служащих; **выборное должностное лицо местного самоуправления** - это должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения.

на органы местного самоуправления распространяются нормы российского законодательства, касающиеся юридических лиц. Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ вправе выпускать муниципальные займы и лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения. Муниципальные органы выступают от имени муниципальных образований и собственными действиями могут приобретать и осуществлять личные неимущественные и имущественные права и обязанности в предпринимательской сфере, выступать в суде в качестве истца или ответчика.

Наличие органов местного самоуправления, самостоятельных и независимых в своей деятельности от органов государственной власти, является проявлением организационной самостоятельности местного самоуправления. В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» подразумевается государственная поддержка местного самоуправления: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

муниципального образования в решении вопросов местного значения.

Система местного самоуправления - это совокупность организационных форм осуществления местного самоуправления в рамках муниципального образования. Система местного самоуправления - это совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления, других организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления, посредством которых население муниципального образования реализует свое право на местное самоуправление. **Право осуществления местного самоуправления** - это право на власть, гарантированную и признаваемую Конституцией РФ, иными актами федерального законодательства, на решение вопросов местного значения на основе исторических, национальных и иных местных традиций, а также собственных прав и интересов.

Система организационных форм местного самоуправления подразумевает разграничение предметов ведения и полномочий между различными формами власти народа - формами непосредственной демократии (референдумом, выборами, собраниями, сходами граждан) и формами опосредованного участия граждан в решении вопросов местного значения. При этом все организационные формы местного самоуправления тесно взаимосвязаны и взаимозависимы; одни формы являются первичными, другие - производными. В рамках системы организационных форм местного самоуправления существуют отношения руководства, подотчетности, подконтрольности и ответственности.

37. ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Закрепляя местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, Конституция РФ гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, предполагает установление децентрализованной системы управления, демократических основ взаимоотношений федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» **муниципальные органы** - это одна из форм опосредованного участия населения в решении вопросов местного значения. Конституция РФ относит к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ установление общих принципов организации местного самоуправления в РФ. Органы государственной власти вправе принимать законы о местном самоуправлении, о муниципальных выборах и референдуме, а также по иным вопросам, предусмотренным ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

На конституционном уровне закрепляются два различных уровня власти:

- 1) власть органов государственной власти РФ и субъектов РФ;
- 2) власть органов местного самоуправления.

В рамках Конституции РФ также закрепляется принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Установлено, что каждая ветвь власти самостоятельна в пределах собственной компетенции, но это не исключает их взаимодействия и сотрудничества. В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» структура органов

38. ФУНКЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Понятия «компетенция органов местного самоуправления» и «функции органов местного самоуправления» соотносятся между собой как общее и частное. **Компетенция** - это содержание и объем властных полномочий, которые имеет орган местного самоуправления или его должностное лицо, **функция** - это конкретные правомочия органа местного самоуправления или его должностного лица, осуществляемые в рамках отдельной области их компетенции. **Компетенция органа местного самоуправления** или его должностного лица включает в себя два составных элемента:

- 1) предметы ведения (круг рассматриваемых вопросов) - вопросы местного значения;
- 2) полномочия (объем прав и обязанностей).

В зависимости от характера регулируемых отношений все **функции органов местного самоуправления делятся на следующие основные группы:**

- 1) в сфере организации системы местного самоуправления, к числу которых относятся принятие и изменение нормативно-правовых актов о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением, обеспечение соответствия муниципальных нормативных актов Конституции РФ, федеральным законам, законам субъектов РФ; формирование невыборных органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местных органов; организация и проведение референдума, муниципальных выборов, контроль за деятельностью муниципальных органов и их должностных лиц и т. д.;
- 2) в сфере обеспечения права населения на местное самоуправление, к числу которых относятся компетен-

39. КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения. В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ, а также вопросы, не отнесенные из предметов ведения местных органов и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

В случае, если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта РФ, а в отношении внутригородских муниципальных образований - уставом города. В субъектах РФ - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге - в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами соответствующих субъектов РФ - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна федеральным государственным органам либо органам государственной власти субъектов РФ, которые делегировали соответствующие государственные полномочия. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими соответствующие решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации финансовых средств. В случае недостаточности переданных средств на реализацию решений государственных органов органы местного самоуправления не несут ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение соответствующего решения.

сация дополнительных расходов, возникших у органов местного самоуправления в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъектов РФ; обеспечение соблюдения федеральных гарантий самостоятельности органов местного самоуправления, гарантий избирательных прав граждан; контроль за соблюдением порядка судебной защиты нарушенных прав граждан и органов местного самоуправления (их должностных лиц) и т. д.;

- 3) в сфере установления и гарантирования минимальных социальных стандартов, к числу которых относится разработка стандартов в области воспитания, образования, здравоохранения, обеспечения жильем малоимущих граждан, социального обеспечения по старости и нетрудоспособности, получения гражданами квалифицированной юридической помощи, обеспечения экологической защиты;
- 4) в финансово-экономической сфере, к числу которых относятся контроль за передачей объектов собственности РФ, субъектов РФ в муниципальную собственность; формирование, исполнение и отчет об исполнении муниципального бюджета; установление и взимание местных налогов и сборов; участие в приватизации муниципальных предприятий, учреждений; участие в иных гражданско-правовых отношениях;
- 5) в сфере обеспечения законности и правопорядка, к числу которых относятся установление мер ответственности и привлечение к ответственности в случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения решений органов местного самоуправления и их должностных лиц; формирование муниципальных органов охраны общественного порядка и т. д.

местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Целесообразность применения и соблюдения принципа разделения властей на местном уровне определяется самим населением муниципального образования и закрепляется в уставе. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» допускает возможность совмещения в одном муниципальном органе одним должностным лицом муниципального органа представительных, контрольных, исполнительно-распорядительных и иных функций.

Решения органов местного самоуправления и их должностных лиц, принятые в пределах предоставленных законом полномочий, являются общеобязательными и подлежат исполнению на всей территории муниципального образования. В случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения указанных решений к нарушителям применяются меры юридической ответственности. Решения органов местного самоуправления и их должностных лиц могут быть отменены лишь самими муниципальными органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными в судебном порядке.

Официальные предложения органов местного самоуправления, направленные в адрес органов государственной власти РФ или субъектов РФ, подлежат обязательному рассмотрению в срок, установленный законом. О результатах такого рассмотрения местные органы уведомляются в письменном виде. Орган местного самоуправления вправе получить полный и мотивированный ответ на поставленный вопрос либо мотивированный отказ на выдвинутое предложение.

40. ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» **представительный орган местного самоуправления** - это выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Законодатель подразумевает обязательное наличие выборного органа местного самоуправления на территории муниципального образования. Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. **Выборы в представительный орган местного самоуправления проводятся на основе следующих принципов избирательного процесса:**

- 1) всеобщее избирательное право - никто не может быть ограничен либо лишен своего избирательного права (активного или пассивного), за исключением случаев, предусмотренных законом;
- 2) равное избирательное право - население муниципального образования вправе принять участие в муниципальных выборах независимо от пола, расы, национальности, отношения к религии и т. д.;
- 3) прямое избирательное право - жители муниципального образования принимают личное участие в муниципальных выборах, голосование через представителей не допускается;
- 4) тайное голосование - выбор гражданина, отраженный в избирательных документах, не может быть оглашен без его личного согласия,

41. ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в уставе муниципального образования, помимо представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, могут быть предусмотрены и иные органы и должностные лица местного самоуправления. Такие органы и должностные лица реализуют исполнительно-распорядительные или контрольные функции.

Наименования таких исполнительных органов местного самоуправления определяются в уставе муниципального образования и могут быть различными: местная администрация, комитет, комиссия, служба, отделение, подразделение, департамент, управление и т. д. Структура, порядок формирования, компетенция, срок существования, порядок деятельности и привлечения к ответственности исполнительных органов местного самоуправления и их должностных лиц также определяются уставом муниципального образования.

На федеральном или региональном уровне не может быть закреплено обязательное наличие исполнительных местных органов. Их создание полностью зависит от населения муниципального образования и необходимости выполнения конкретных полномочий с учетом исторических, национальных и иных особенностей муниципального образования.

Как правило, муниципальные образования идут по пути создания исполнительного органа (мэрия), глава которого одновременно является главой муниципального образования (мэр) на принципах единоначалия.

У В таком случае полномочия местной администрации

42. ПОЛНОМОЧИЯ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность **главы муниципального образования** - выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительные органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ. Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Согласно уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления.

Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны непосредственно населению и представительному органу местного самоуправления.

В рамках ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» раскрываются особенности правового статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления/Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ. Депутату, члену выборного органа местного самоуправления гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита прав, чести и достоинства. Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не может быть меньше двух лет. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы выборного органа местного самоуправления нового состава.

Глава муниципального образования, депутат, член выборного органа местного самоуправления, другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе. Уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

(исполнительного органа местного самоуправления) являются производными от полномочий главы муниципального образования. Структура мэрии определяется мэром самостоятельно. Мэрия может вовсе не обладать собственной компетенцией и не являться юридическим лицом, а лишь служить для исполнения полномочий мэра.

Должностными лицами мэрии являются муниципальные служащие, выполняющие властные, организационно-распорядительные, управленческие функции по отношению к муниципальной собственности, муниципальным землям, работникам мэрии, муниципальным предприятиям и учреждениям. В рамках исполнительного аппарата мэрии могут существовать следующие должности: первый заместитель, заместители мэра, руководители структурных подразделений мэрии, назначаемые мэром единолично. Должностные лица структурных подразделений мэрии издают приказы, распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории муниципального образования. Все должностные лица исполнительного органа местного самоуправления обязаны сложить свои полномочия в случае избрания нового мэра муниципального образования.

В случае, если муниципальное образование имеет районное деление, то в рамках района муниципального образования создается собственный исполнительный аппарат, подотчетный администрации (мэрии) муниципального образования. Глава районной администрации является по должности заместителем мэра и исполняет свои полномочия на основе единоначалия. Структура администрации района разрабатывается главой районной администрации и утверждается мэром муниципального образования.

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» численный состав представительного органа местного самоуправления определяется в уставе муниципального образования. Численность представительного органа местного самоуправления зависит от исторических, региональных, национальных и иных традиций и составляет от 5 до 60 членов.

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся следующие полномочия:

- 1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 4) установление местных налогов и сборов;
- 5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;
- 6) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Иные полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований. Представительный орган местного самоуправления принимает решения в коллегияльном порядке. В отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан.

43. СООТНОШЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Система органов местного самоуправления определяется наличием определенных субъектов управления и отношениями между ними. Однако между ними существуют значительные различия в правовом статусе, порядке формирования (избрания), компетенции, сроке существования, порядке привлечения к ответственности и т. д. В системе органов местного самоуправления по-особенному проявляется принцип разделения властей. Выделяют **три основных субъекта управления** в рамках системы органов местного самоуправления:

- 1) представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;
- 2) исполнительный орган местного самоуправления (местная администрация);
- 3) глава муниципального образования (местной администрации).

Взаимоотношения между указанными субъектами системы органов местного самоуправления **можно классифицировать по следующим основаниям:**

1) по способу образования:

- а) представительный орган местного самоуправления избирается всем населением на основе мажоритарной, пропорциональной либо смешанной системы;
- б) исполнительный орган местного самоуправления формируется главой муниципального образования самостоятельно либо с согласия представительного органа местного самоуправления;
- в) глава муниципального образования избирается всем населением самостоятельно либо пред-

44. ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ МЕТОДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Для разграничения понятий «метод муниципального права» и «метод деятельности органов местного самоуправления» необходимо обратиться к определениям соответствующих понятий. Метод муниципального права - это комплексная категория, сочетающая в себе методы публично-правовых и частноправовых отраслей права. **Метод муниципального права** - это совокупность приемов и средств реализации норм и принципов, установленных законодателем.

Метод деятельности органов местного самоуправления - это способ организации структуры органов местного самоуправления, форма существования управленческих отношений в сфере местного самоуправления и принципы взаимоотношений между органами местного самоуправления.

Метод деятельности, характерный для местного самоуправления, входит составной частью в понятие организационных основ местного самоуправления. **Организационные основы местного самоуправления характеризуют:**

- 1) структуру органов местного самоуправления;
- 2) порядок, формы и принципы деятельности органов местного самоуправления;
- 3) организацию муниципальной службы.

В рамках местного самоуправления очень сложно однозначно выделить какой-либо метод деятельности муниципальных органов. Все методы, используемые при реализации права на местное самоуправление, тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. Использование одного из методов деятельности муниципального органа подразумевает начало другого метода. Некоторые методы деятельности органов

45. МЕТОД ПЛАНИРОВАНИЯ. ВИДЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Планирование - это основной метод осуществления муниципальными органами присвоенной им хозяйственно-организаторской функции. **Планирование разделяется на следующие последовательные стадии:**

- 1) разработка плана;
- 2) организация осуществления плана;
- 3) контроль за выполнением составленного плана (здесь вступает в силу метод контроля в деятельности муниципальных органов).

Значение метода планирования в становлении и развитии системы местного самоуправления трудно переоценить. Единый план деятельности органов местного самоуправления позволяет органам местного самоуправления гармонично развиваться и совершенствоваться, действуя в одном направлении, руководствуясь единой целью. Планирование может иметь место во всех сферах муниципальной системы: обслуживании населения муниципального образования, бюджетном процессе, науке и культуре, использовании финансовых, трудовых и иных ресурсов.

Планирование - это определение направлений, целей, задач и ожидаемых результатов, пропорций, темпов и конкретных количественных и качественных показателей той или иной управляемой деятельности. Руководствуясь различными критериями, можно дать следующую **классификацию видов и форм планирования деятельности органов местного самоуправления:**

1) в зависимости от срока действия плана:

- а) перспективное - план разрабатывается на несколько лет вперед. Данное планирование имеет место в таких направлениях деятельности, как

совершенствование отношений с федеральными и региональными территориальными органами исполнительной власти, расположенными в рамках муниципального образования; повышение рождаемости; использование иностранных трудовых ресурсов, развитие туризма и т. д.;

б) текущее - план разрабатывается в целях наиболее последовательной и оптимальной реализации конкретной задачи, поставленной перед органом местного самоуправления;

2) по объему:

а) внешнее - планирование деятельности подконтрольного или подотчетного органа местного самоуправления (к примеру, местная администрация планирует деятельность своих структурных подразделений департаментов, отделов, комиссий и т. п.);

б) внутреннее - планирование собственной деятельности (как правило, внутренние планы составляются нижестоящими органами местного самоуправления по указанию вышестоящего в целях дальнейшего контроля либо по собственной инициативе органами местного самоуправления в целях координации и оптимизации деятельности);

3) в зависимости от уровня планирования:

а) федеральное - планирование развития системы местного самоуправления в пределах РФ;

б) региональное - планирование развития системы местного самоуправления в пределах субъекта РФ с учетом региональных национальных, исторических, географических и иных особенностей;

в) муниципальное - разработка плана органами местного самоуправления с учетом особенностей конкретного муниципального образования.

местного самоуправления используются только в сочетании. Такая взаимосвязь и обилие методов деятельности муниципальных органов обусловлены комплексным методом муниципального права. **Для муниципального права как отрасли публичного права характерны:**

1) использование властеотношений, когда субъект принятия решения не связан согласием стороны, которой такое решение адресовано;

2) строгие правовые рамки, в которых принимается решение;

3) позитивное обяызование, которое может носить форму как общенормативной ориентации, так и конкретного предписания;

4) использование запрета на какие-либо действия;

5) сочетание убеждения и принуждения, прямого и косвенного воздействия.

В местном самоуправлении важное значение имеют и принципы правового регулирования, на которые опирается каждая частнопрововая отрасль: равенство сторон правоотношений (например, муниципального органа и хозяйствующего субъекта), их самостоятельность в осуществлении собственных прав и ответственности по принятым на себя обязательствам и т. д.

В совокупности методов деятельности муниципальных органов можно выделить наиболее постоянные и часто используемые методы:

1) планирование;

2) инспектирование;

3) координацию;

4) контроль и иные методы муниципальной деятельности.

Перечисленные методы деятельности органов местного самоуправления являются предметом изучения науки «теория социального управления» и ее государственно-правовой модификации - «теория государственного управления».

ставительным органом местного самоуправления из числа депутатов;

2) в зависимости от правового статуса главы муниципального образования:

а) глава местной администрации;

б) глава представительного органа местного самоуправления;

в) глава местной администрации и представительного органа местного самоуправления одновременно;

3) в зависимости от характера участия главы муниципального образования в работе представительного органа местного самоуправления:

а) организует работу представительного органа, но не имеет права решающего голоса;

б) участвует в работе представительного органа местного самоуправления с правом решающего голоса по всему кругу вопросов или по отдельным вопросам работы представительного органа местного самоуправления;

в) имеет право отлагательного вето на решения представительного органа местного самоуправления;

4) по характеру взаимоотношений между главой муниципального образования и исполнительным органом местного самоуправления:

а) глава муниципального образования лично руководит деятельностью исполнительного органа местного самоуправления;

б) глава муниципального образования осуществляет общее руководство, а оперативное управление работой исполнительного органа местного самоуправления осуществляет назначенный им руководитель местной администрации;

в) глава муниципального образования вовсе не участвует в работе исполнительного органа местного самоуправления, а местная администрация возглавляется назначенным руководителем.

46. МЕТОД ИНСПЕКТИРОВАНИЯ

Инспектирование - это целый комплекс организационных отношений, подразумевающий подотчетность одного субъекта управленческого отношения (инспектируемого) другому (инспектирующему). Инспектирование проводится по наиболее ответственному и финансово сложным направлениям развития муниципального образования. **Инспектирование** - это способ обеспечения оптимального исполнения органами местного самоуправления доверенных им полномочий. Инспектирование проводится в целях соблюдения муниципальными органами принципов законности, независимости, субординации и т. п. Инспектирование отличается от контролирующих методов деятельности своей направленностью. Если контроль направлен на выявление правонарушений в сфере местного самоуправления и привлечение ответственных лиц к мерам взыскания, то инспектирование - это отслеживание процесса реализации муниципальными органами собственных полномочий. Однако нельзя отрицать и карательный характер метода инспектирования. Для проведения инспектирования в сфере местного самоуправления назначаются специальные уполномоченные лица либо создаются целевые подразделения (в зависимости от объема работы и степени развития конкретной области правоотношений на территории муниципального образования).

В рамках системы местного самоуправления можно выделить следующие **виды инспектирования**:

- 1) в зависимости от порядка проведения:
 - а) основное - производится по заранее поставленным направлениям деятельности муниципальных органов и заранее разработанной схеме;
 - б) дополнительное - необходимость такого вида инспектирования может возникнуть при переда-

47. МЕТОД КООРДИНАЦИИ

Метод координации - это согласование органами местного самоуправления между собой либо между муниципальными органами и органами государственной власти РФ и субъектов РФ собственных действий, решений и принципов деятельности. Термин «координация» происходит от лат. «co» - совместно и «ordinatio» - упорядочение. **Метод координации** - главный метод в области сотрудничества всех управленческих субъектов.

Координация может иметь место во взаимоотношениях муниципальных органов с различными органами государственной власти - налоговыми органами, органами таможенной службы, иными правоохранительными органами, органами по управлению земельными ресурсами, иными природными ресурсами. Большое значение координация действий и решений имеет в сфере образовательного процесса, культурного развития и иных социально-культурных областях.

На территории муниципального образования зачастую необходимо согласовывать действия главы администрации и главы муниципального образования (мэра) с действиями структурных подразделений местной администрации.

Координация проявляется там, где имеет место смыкание нескольких смежных сфер муниципальной деятельности, а иногда и сфер государственного управления. Координация является необходимым условием законного и оптимального решения по тому или иному вопросу местного самоуправления. Координация может быть предварительной и текущей.

Примеров координации в деятельности органов местного самоуправления множество. В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» муниципальные образования в це-

48. ФОРМЫ И МЕТОДЫ КОНТРОЛЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Контроль в любой управленческой области - это проверка фактического положения дел в целях выявления и устранения нарушений в исполнении законов, планов, программ и принятия мер, в том числе к нарушителям установленного порядка. Контролирующие органы наделены специальными полномочиями на случай выявления нарушений на подконтрольном объекте. В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к полномочиям органов государственной власти РФ в области местного самоуправления относятся:

- 1) принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, а также контроль за их соблюдением;
- 2) наделение органов местного самоуправления федеральным законом отдельными полномочиями РФ, передача им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий, а также контроль за их реализацией;
- 3) регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- 4) регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов;
- 5) осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- 6) установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления.

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относятся:

- 1) принятие и изменение законов субъектов РФ о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением;
- 2) наделение органов местного самоуправления законом отдельными полномочиями субъектов РФ, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, а также контроль за их реализацией.

В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. К **вопросам местного значения относятся:**

- 1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- 2) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;
- 3) контроль за использованием земель на территории муниципального образования;

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находится контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований. Данная контролирующая функция осуществляется путем представления в представительный орган различных форм отчетности о проделанной работе.

Для координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, подлежащие регистрации в соответствии с федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц. Ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления. Муниципальные образования самостоятельно рассматривают и решают вопрос об объединении друг с другом. Принятие решений является прерогативой местных представительных органов и собраний граждан.

Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, **строятся по следующей схеме:**

- 1) по вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами строятся на основе договоров (купли-продажи, подряда, оказания услуг и др.);
- 2) органы местного самоуправления вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования;
- 3) органы местного самоуправления не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ.

че отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления;

2) по срокам проведения:

а) очередное - план инспектирования разрабатывается на очередном (ежемесячном, ежеквартальном, ежегодном и т. д.) собрании членов органа местного самоуправления или населения муниципального образования (сессии, сходе и т. д.);

б) внеочередное - необходимость инспектирования возникает при резком изменении темпов или направлений развития муниципального образования и в других случаях выявления новой незапланированной сферы деятельности муниципального органа либо неосвещенных моментов в реализации той или иной функции муниципального органа;

3) по характеру инспектируемых правоотношений:

а) хозяйственное - проводится в сфере финансово-хозяйственной деятельности органов местного самоуправления (например, в области бюджетного процесса, взимания местных налогов и сборов, распоряжения муниципальной собственностью);

б) организационное - в сфере управленческих отношений муниципальных органов (например, в сфере правоприменительной деятельности органов местного самоуправления);

4) в зависимости от результатов инспектирования:

а) с выявленными отклонениями в реализации собственных полномочий органами местного самоуправления (недостачей, халатностью, грубостью в общении с гражданами и т. д.);

б) **без выявления отклонений.**

49. ИНЫЕ МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

В сфере муниципальных отношений успешно используется множество иных (обеспечительных) методов работы, характерных для всех видов организаторской деятельности. Метод прогнозирования имеет место практически во всех сферах местного самоуправления (бюджетный процесс, социальное обеспечение граждан, культурно-просветительская, образовательная область и т. д.).

Прогнозирование - это предвидение изменений в развитии каких-либо событий или процессов на основе наличной информации, практической и научной. Для любой управленческой деятельности характерен такой метод работы, как организация управляющей и управляемой подсистем (например, создание исполнительных и выборных органов местного самоуправления, определение их функций, подчиненности, прав и обязанностей, подбор и расстановка кадров и т. д.). Соблюдение принципа законности и гласности в деятельности муниципальных органов приводит к необходимости использования метода правового регулирования.

Правовое регулирование - это установление правового режима какой-либо деятельности и функционирования соответствующих муниципальных структур. В рамках управленческой деятельности органов местного самоуправления четко прослеживаются два метода работы - общее руководство и оперативно-распорядительная работа. Эти два метода деятельности всегда следуют рядом и используются в совокупности. Например, глава администрации муниципального образования может быть наделен обязанностью руководить и координировать деятельность местной администрации.

50. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С КАДРАМИ АППАРАТА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Организация работы с кадрами - это один из методов деятельности органов местного самоуправления. В рамках организационной деятельности муниципальных органов и выборных должностных лиц муниципального образования можно выделить два общих метода воздействия, к которым сводится вся работа с кадрами аппарата муниципальных органов - метод убеждения и метод принуждения. Методы воздействия, как и формы реализации исполнительно-распорядительной деятельности органов местного самоуправления, должны быть закреплены в соответствующих нормативных актах.

Метод убеждения должен быть основным методом работы с кадрами аппарата муниципальных органов, что предполагает систематическую разработку программ действий, формирование общественного сознания в необходимости должного поведения участников управленческих отношений, строгого соблюдения своих должностных обязанностей. Убеждение является средством профилактики правонарушений, зачастую имеющих место в муниципальной деятельности. **Убеждение** - это средство укрепления дисциплины в поведении работников аппарата муниципальных органов. Среди мер убеждения наиболее важными и часто используемыми являются разъяснение, обоснование, обсуждение, внушение, поощрение, показ положительных примеров управления и иные меры.

Главенство метода убеждения в работе с кадрами аппарата муниципального образования не должно исключать использование метода принуждения, который также является необходимым условием реализации

51. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РФ И СУБЪЕКТОВ РФ В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» указывает полный перечень полномочий органов государственной власти и управления в области местного самоуправления:

- 1) принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением;
- 2) обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ и федеральному законодательству;
- 3) обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией РФ и законами РФ обязанностей государства в области местного самоуправления;
- 4) регулирование законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность;
- 5) наделение органов местного самоуправления федеральным законом отдельными полномочиями РФ, передача им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий, контроль за их реализацией;
- 6) установление государственных минимальных социальных стандартов;
- 7) регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами;
- 8) принятие федеральных программ развития местного самоуправления;
- 9) компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти;
- урегулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- 1) обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;

установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;

урегулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов и т. д.

Согласно ст. 5 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» **к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относятся:**

- 1) принятие и изменение законов субъектов РФ о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением;
- 2) обеспечение соответствия законов субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ и законам РФ;
- 3) регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов РФ в муниципальную собственность;
- 4) регулирование отношений между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами;
- 5) обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- 6) наделение органов местного самоуправления законом отдельными полномочиями субъектов РФ, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией;
- 7) принятие региональных программ развития местного самоуправления;
- 8) защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- 9) обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления и т. д.

исполнительно-распорядительной деятельности органов местного самоуправления. Меры убеждения должны выгодно сочетаться с мерами принуждения, когда б этом возникает необходимость.

Принуждение - это применение к должностным лицам, а также к работникам аппарата муниципальных органов, допускающим правонарушения, принудительных мер воздействия (наложение штрафа, объявление выговора, строгого выговора, лишение премии и иные виды дисциплинарных взысканий). Если применение мер убеждения к работникам аппарата является правом муниципальных органов, то **применение мер принуждения** - это обязанность соответствующих муниципальных структур.

По характеру воздействия на сознание и поведение работников аппарата муниципальных органов различают административные и экономические методы деятельности. Различают также негативные и позитивные меры воздействия. Объявление выговора или благодарности будет являться мерой административного (неэкономического) воздействия. Наложение штрафа или награждение денежным подарком (премией) относится к мерам экономического воздействия. Экономические и административные методы управления, несмотря на их различия, тесно взаимосвязаны и их противопоставление недопустимо, так как они используются с единой конечной целью - реализация управляющего воздействия субъекта управленческих отношений на объект (в данном случае это работники аппарата муниципальных органов).

Местная администрация обладает оперативно-распорядительными полномочиями в отношении структурных подразделений. Частным методом исполнительно-распорядительной деятельности является учет людских, материальных, денежных и иных средств (ресурсов) для осуществления оперативно-распорядительной работы и ее конечных результатов. Важную роль в работе органов местного самоуправления играет информационное обеспечение и информационно-аналитическая работа, методическое руководство, кадровое, материально-техническое обеспечение, финансирование и иные методы управленческой деятельности.

Перечисленные методы деятельности характерны для работы органов местного самоуправления как при осуществлении собственных полномочий, так и при решении вопросов, делегированных органами государственной власти РФ и субъектов РФ. Выбор того или иного метода деятельности - право муниципального органа или выборного должностного лица муниципального образования. Государственные органы власти и управления вправе рекомендовать органам местного самоуправления использование конкретного метода деятельности, наиболее оптимального для решения поставленных задач.

Только комплексное использование различных методов муниципальной деятельности может привести к практически значимому результату работы органов местного самоуправления, а, следовательно, к благополучию населения муниципального образования.

52. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» местное самоуправление на территории РФ осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Статья 27 данного ФЗ говорит о такой форме непосредственной демократии, как территориальное общественное самоуправление, а также о других формах непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление - это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования. Территориальное общественное самоуправление создается для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив граждан муниципального образования в вопросах местного значения.

Формы реализации территориального общественного самоуправления - это непосредственное решение населением вопросов местного значения либо решение указанных вопросов при помощи созданных органов территориального общественного самоуправления (аналогично построению системы органов местного самоуправления). В соответствии с уставом муниципального образования органы территориального общественного самоуправления могут являться юридическими лицами (в целях участия в гражданско-правовых и иных отношениях). Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом

53. ОРГАНЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ИХ ОТЛИЧИЕ ОТ ОРГАНОВ ОБЩЕСТВЕННОЙ САМОДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ГРАЖДАН)

Органы территориального общественного самоуправления создаются в целях представления интересов граждан при решении вопросов местного значения по их собственной инициативе. Органы территориального общественного самоуправления - это ключевой элемент системы территориального общественного самоуправления граждан муниципального образования.

Органы территориального общественного самоуправления - это добровольная самоуправляемая, не имеющая членства некоммерческая организация, созданная по инициативе граждан - жителей микрорайона, квартала, улицы, двора, дома или иного жилого комплекса, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, определенных уставом муниципального образования. Исследователи природы территориального общественного самоуправления выделяют следующие **характерные признаки органов территориального общественного самоуправления**:

- 1) представительный характер;
- 2) территориальный принцип организации и деятельности;
- 3) общественная форма;
- 4) самоуправленческая природа.

В ст. 7 ФЗ «Об общественных объединениях» введена такая форма общественных объединений, как орган общественной самодеятельности. **Орган общественной самодеятельности** - это не имеющее членства общественное объединение, одной из целей которого может являться совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц,

54. ПРАВОВЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ВИДЫ

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» вводит понятие местного нормотворчества. Согласно ст. 19 указанного ФЗ органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) нормативно-правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Иным видом местного нормотворчества является народная правотворческая инициатива; Население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения - официально опубликованию (обнародованию).

Нормативный правовой акт, издаваемый органом местного самоуправления или принимаемый непосредственно населением, - это внешняя форма

выражения и закрепления норм муниципального права. Именно в такой форме происходит волеизъявление граждан - в форме правового регулирования. Социально-правовая природа местных нормативно-правовых актов предопределяется следующими **признаками местного нормотворчества:**

- 1) нормы местных сообществ - это корпоративные нормы, так как инициатором их принятия выступает население муниципального образования или соответствующий муниципальный орган;
- 2) нормы, принимаемые на местном уровне, обладают признаками общеобязательности и гарантированности со стороны государства, т. е. свойствами правовых норм. В связи с этим акты, содержащие такие правовые нормы, приобретают характер нормативно-правовых;
- 3) правотворческая деятельность органов местного самоуправления и населения муниципального образования является предварительно санкционированной;
- 4) местное нормотворчество состоит в принятии норм регулятивного воздействия, как правило, муниципальные органы не могут устанавливать меры ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных норм. Задача гарантировать исполнение муниципальных правовых норм возложена на органы государственной власти и управления;
- 5) муниципальное нормотворчество имеет три основные функции:
 - а) восполнение пробелов в законодательстве;
 - б) обновление нормативно-правового материала;
 - в) упорядочение действующих нормативно-правовых актов **путем** инкорпорации, кодификации.

Различие органа общественной самодеятельности и органа территориального общественного самоуправления проводится по нескольким основаниям:

- 1) по правовой основе: деятельность органов общественной самодеятельности регулируется законодательством об общественных объединениях, а органов территориального общественного самоуправления - законодательством о местном самоуправлении;
- 2) по порядку создания:
 - а) орган общественной самодеятельности создается по инициативе не менее 3 граждан;
 - б) орган территориального общественного самоуправления создается в выборном порядке; учредителями является большинство граждан, проживающих на конкретной территории и обладающих избирательным правом;
- 3) по количеству органов, действующих в пределах одной и той же территории:
 - а) орган общественной самодеятельности - несколько органов, если они имеют разные назначения и названия;
 - б) орган территориального общественного самоуправления - только один орган;
- 4) по регистрирующему органу:
 - а) орган общественной самодеятельности регистрируется органами юстиции;
 - б) орган территориального общественного самоуправления регистрируют органы местного самоуправления;
- 5) по полномочиям:
 - а) орган общественной самодеятельности представляет интересы населения, если это прямо определено в уставе органа. Как правило, не наделен правом законодательной и нормотворческой инициативы;
 - б) орган территориального общественного самоуправления представляет и защищает интересы населения конкретной территории. Наделен правом законодательной и нормотворческой **инициативы.**

муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Степень регулирования вопросов территориального общественного самоуправления в законах субъектов РФ различна. Как правило, отдельные нормы о территориальном общественном самоуправлении содержатся в законах субъектов РФ о местном самоуправлении. На уровне муниципальных образований этот вопрос решается более продуктивно. Согласно большинству уставов муниципальных образований, расположенных на территории России, система территориального общественного самоуправления включает в себя общины собрания (сходы) граждан, конференции и органы территориального самоуправления. В соответствии со ст. 1 Закона города Москвы «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве» **территориальное общественное самоуправление** — это самоорганизация граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно или через территориальную общину и создаваемые ею органы.

Наряду с предусмотренными ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» формами участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, указанному ФЗ и иным федеральным законам, законам субъектов РФ.

55. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Понятие «муниципальная служба» может быть рассмотрено в следующих аспектах:

- 1) как вид деятельности;
- 2) как ведомственное структурное подразделение (например, служба административно-технического обеспечения);
- 3) как самостоятельное ведомство (например, коммунальная служба).

Несмотря на абсолютную самостоятельность и независимость муниципальных органов от органов государственной власти, первоисточником муниципальной службы является государственная служба. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» дает следующее определение: **муниципальная служба** - это профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Согласно ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» **муниципальная служба** - это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Муниципальная служба в РФ осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ», другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов РФ, законами субъектов РФ. Законодательное регулирование вопросов муниципальной службы осуществляется также субъектами РФ. На муниципальных служащих распространяется действие законодательства РФ о труде с особенностями, предусмотренными ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ».

Основными принципами муниципальной службы являются:

- 1) верховенство Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ над **иными** нормативными правовыми актами, должностными инструк-

56. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СЛУЖАЩИЙ

Понятие «муниципальная служба» неразрывно связано с понятием «муниципальная должность» и «муниципальный служащий».

Должность - это минимальная служебная единица, имеющаяся в каждом органе местного самоуправления. В соответствии с ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» **муниципальная должность** - это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Все муниципальные должности подразделяются на два вида:

- 1) выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;
- 2) иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются **муниципальными служащими**. Правовая регламентация

57. ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К МУНИЦИПАЛЬНЫМ СЛУЖАЩИМ

Права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ», иными федеральными законами, законами субъекта РФ.

С замещением муниципальной должности связано множество ограничений, - гарантирующих законность осуществления муниципальной службы. **Муниципальный служащий не вправе:**

- 1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- 2) быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатом законодательного (представительного) органа субъекта РФ, депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления;
- 3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- 4) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом или если в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- 5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он состоит на муниципальной службе либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему;

- 6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию;
 - 7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;
 - 8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей;
 - 9) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органов местного самоуправления муниципального образования с органами местного самоуправления других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;
 - 10) принимать участие в забастовках;
 - 11) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений;
 - 12) образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.
- Муниципальный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию муниципального образования на время прохождения муниципальной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ.

муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ и ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ». Время работы на должностях в органах местного самоуправления засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий, в соответствии с законодательством о государственной службе. Муниципальным служащим является гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта РФ. В реестре муниципальных должностей могут быть установлены муниципальные должности муниципальной службы для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность. Указанные муниципальные должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

- циями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;
- 2) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;
 - 3) самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
 - 4) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
 - 5) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
 - 6) равный доступ граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
 - 7) единство основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в РФ, а также учета исторических и иных местных традиций;
 - 8) правовая и социальная защищенности муниципальных служащих;
 - 9) внепартийность муниципальной службы.
- Финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местного бюджета. Это гарантирует муниципальным служащим независимость и беспристрастность. Минимально необходимые расходы муниципальных образований на муниципальную службу учитываются федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ при определении минимальных местных бюджетов. При передаче части государственных полномочий на осуществление муниципальных органов одновременно предоставляются финансовые средства, необходимые для реализации делегированных полномочий.

58. СТАТУС ДЕПУТАТА, ЧЛЕНА ВЫБОРНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Особенности правового статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления определяются характером замещения муниципальной должности. **Выборное должностное лицо местного самоуправления** - это должностное лицо, избранное населением непосредственно (например, депутат муниципальной думы) или представительным органом местного самоуправления из своего состава (например, глава муниципального образования).

Срок полномочий этих лиц устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Законодательное регулирование правового статуса депутата представительного органа местного самоуправления осуществляется на трех уровнях - федеральном, региональном и местном.

Депутат - это всегда избранное лицо, замещающее должность в выборном органе местного самоуправления. Депутат представительного органа местного самоуправления обязан выражать интересы населения муниципального образования, его избравшего. **Депутат как член представительного органа местного самоуправления характеризуется следующими особенностями:**

- 1) по способу замещения должности - это выборное должностное лицо;
- 2) представляет интересы населения в соответствующем представительном органе местного самоуправления;
- 3) представляет интересы представительного органа местного самоуправления перед населением муниципального образования.

59. СТАТУС ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Особенности правового статуса главы муниципального образования могут быть установлены в рамках устава муниципального образования или в отдельном нормативном акте местного уровня. Большинство норм, установленных в отношении главы муниципального образования как выборного должностного лица, распространяются также и на депутатов представительного органа местного самоуправления, иных выборных должностных лиц муниципального образования.

По вопросам своей деятельности глава муниципального образования пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий и организаций, лицами начальствующего состава воинских формирований, расположенных на территории муниципального образования.

Глава муниципального образования в установленном порядке должен быть обеспечен документами, принятыми органами местного самоуправления муниципального образования, другими информационными и справочными материалами, а также нормативно-правовыми и иными документами, исходящими от органов государственной власти и выборных должностных лиц субъекта РФ, на территории которого расположено соответствующее муниципальное образование.

Глава муниципального образования имеет преимущественное право выступать по вопросам собственной деятельности в средствах массовой информации, учредителем (соучредителем) которых являются муниципальные органы либо финансируемых указанными органами. Редактирование представленных гла-

60. ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ И ИХ ЗНАЧЕНИЕ

В соответствии со ст. 1 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» выборы - это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица. Конституция РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предоставляют населению муниципального образования право самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, порядок их формирования, тем самым учреждается понятие «муниципальные выборы». Одна из форм создания муниципальных органов и назначения должностных лиц - это избрание членов представительного органа местного самоуправления (депутатов), главы и иных выборных должностных лиц муниципального образования.

Согласно ст. 23 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» муниципальные выборы осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан. Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов РФ. Понятие «порядок проведения муниципальных выборов» в законе не определено. Большинство указанных гарантий сформулированы в ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», который применяется при следующих **нарушениях конституционных прав граждан РФ**

избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в случаях, когда:

а) законодательным (представительным) органом субъекта РФ не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов;

б) представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования;

в) в муниципальном образовании отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления;

г) полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти;

д) законом субъекта РФ не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований;

е) истекли установленные сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

ж) выборы депутатов представительных органов местного самоуправления или выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе повторные или досрочные выборы, не назначены уполномоченным органом или должностным лицом в установленные сроки;

з) отсутствуют органы или должностные лица, уполномоченные назначить выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

вой муниципального образования материалов без его личного согласия не допускается.

Органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации, расположенные на территории муниципального образования, должностные лица, к которым обратился глава муниципального образования, обязаны в течение 2 недель со дня получения запроса представить ответ на него либо соответствующие документы с учетом ограничений, связанных с охраной государственной, коммерческой и иных видов тайн.

Глава муниципального образования обладает неприкосновенностью в отношении применения административных и уголовно-исполнительных мер. Глава муниципального образования не может быть задержан представителями правоохранительных органов, за исключением случаев задержания на месте преступления, подвергнут обыску по месту жительства или работы, арестован, привлечен к уголовной ответственности без предварительного согласия прокурора субъекта РФ, на территории которого расположено муниципальное образование.

Глава муниципального образования имеет право на отсрочку от призыва на военную службу и военные сборы на срок исполнения полномочий.

Глава муниципального образования на время исполнения полномочий обеспечивается отдельным служебным помещением в здании местной администрации (представительного органа местного самоуправления), средствами связи, автомобильным транспортом, необходимой оргтехникой и иными средствами.

Основными правами депутата представительного органа местного самоуправления являются:

1) участие в рассмотрении любых вопросов, затрагивающих интересы избирателей, в органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях, находящихся на территории муниципального образования;

2) участие в работе различных объединений избирателей, органов территориального общественного самоуправления;

3) контроль за рассмотрением предложений, заявлений, жалоб и иных обращений, направленных в органы местного самоуправления как им лично, так и населением муниципального образования;

4) контроль за исполнением решений, принятых представительным органом местного самоуправления, и иные права.

Депутат в соответствии с законом субъекта РФ или уставом муниципального образования **может быть наделен следующими обязанностями:**

1) проводить регулярные собрания избирателей в целях обсуждения волнующих население вопросов местного значения; информировать избирателей о результатах и планах своей работы;

2) рассматривать поступившие от граждан муниципального образования заявления, предложения, жалобы и иные обращения;

3) участвовать в работе сессий представительного органа местного самоуправления;

4) соблюдать правила депутатской этики.

Надлежащее исполнение депутатом представительного органа местного самоуправления своих должностных обязанностей гарантируется наличием организационных, материально-технических, социальных и иных механизмов, форм и способов обеспечения законности муниципальной деятельности.

61. ВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, главы муниципального образования производятся в соответствии с конституцией РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», законодательством субъекта РФ, на территории которого расположено муниципальное образование, и уставом этого муниципального образования.

Срок, на который избираются органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, а также срок полномочий муниципальных органов и депутатов устанавливается уставами муниципальных образований. При этом устанавливаемый срок не может составлять более 5 лет. Изменение (продление или сокращение) срока полномочий действующих органов местного самоуправления или депутатов не допускается. Норма об изменении (продлении или сокращении) установленного уставом муниципального образования срока, на который избираются органы местного самоуправления, депутаты, и (или) срока полномочий органа местного самоуправления, депутатов может применяться только к органам и депутатам, избранным на выборах, назначенных после официального опубликования такой правовой нормы. Если срок полномочий действующих органов или депутатов истекает в период действия чрезвычайного

62. РОЛЬ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ

Положение избирательной комиссии муниципального образования в системе органов местного самоуправления определяется законами субъекта РФ, уставом муниципального образования. Законом субъекта РФ, уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта РФ могут возлагаться на территориальную комиссию.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет 4 года. Если срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Однако эта норма не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа местного самоуправления.

Число членов избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса устанавливается законом субъекта РФ или уставом муниципального образования. Формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом местного самоуправления на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов,

63. ПРАВО ГРАЖДАН ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМИ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Согласно ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» право избирать депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления принадлежит каждому гражданину РФ, постоянно проживающему на территории соответствующего муниципального образования и достигшему на день выборов 18 лет (пассивное избирательное право). Депутатом представительного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года, постоянно проживающий на территории соответствующего муниципального образования (активное избирательное право). Не имеют права избирать и быть избранными депутатами представительных органов местного самоуправления и выборными должностными лицами местного самоуправления граждане, признанные судом недееспособными, или граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, иностранные граждане (за исключением лиц, обладающих двойным гражданством, среди которых есть и граждане РФ).

Участие в муниципальных выборах путем реализации пассивного избирательного права является более частым явлением в жизни населения муниципального образования, нежели выдвижение собственной кандидатуры на пост депутата представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, иного выборного должностного

лица (активное избирательное право). Пассивное избирательное право подразумевает включение гражданина в список избирателей. В список избирателей включается каждый гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом. Список избирателей составляет участковая избирательная комиссия на основании сведений, представляемых главой муниципального образования или органом (должностным лицом) местного самоуправления в соответствии с формой, установленной избирательной комиссией муниципального образования. В случае отсутствия правомочных органов местного самоуправления указанные действия осуществляются органом исполнительной власти субъекта РФ, на который возложено исполнение решения суда в части обеспечения проведения выборов. Уточнение списков избирателей должно быть завершено не позднее чем за 20 дней до дня выборов. Не менее чем за 20 дней до дня выборов участковые избирательные комиссии обеспечивают гражданам возможность беспрепятственного ознакомления со списками избирателей. Любой гражданин РФ, имеющий право избирать депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в любой день, включая день выборов, может заявить в участковую избирательную комиссию о любой неточности в списке избирателей. В течение 24 ч., а в день выборов - в течение 2 ч. участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление гражданина и устранить ошибку либо выдать заявителю справку о мотивированном отклонении заявления.

допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, законодательном органе государственной власти соответствующего субъекта РФ, общественных объединений, избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления, а также предложении собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта РФ.

Избирательная комиссия муниципального образования наделена следующими полномочиями:

- 1) контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;
- 2) реализация мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции;
- 3) обеспечение соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками для проведения предвыборной агитации;
- 4) обеспечение соблюдения единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;
- 5) организация финансирования подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, распределение выделенных из местного бюджета и (или) бюджета субъекта РФ средств и т. д.

или военного положения, то указанные органы и депутаты муниципального образования исполняют свои полномочия до прекращения действия чрезвычайного или военного положения и избрания нового состава указанных органов или депутатов.

Выборы членов органов местного самоуправления или депутатов, иных выборных должностных лиц, главы муниципального образования являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, установленные уставами муниципальных образований.

Указанные муниципальные выборы осуществляются на основе следующих принципов:

- 1) всеобщее избирательное право;
- 2) равное избирательное право;
- 3) прямое избирательное право;
- 4) тайное голосование;
- 5) обеспечение соблюдения конституционных прав граждан избирать и быть избранными.

Муниципальные выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо, предусмотренные уставом муниципального образования, либо избирательная комиссия. Решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты. Голосование на выборах в органы местного самоуправления должно быть проведено не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Указанное решение подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через 5 дней со дня его принятия. Голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье.

64. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ МЕСТНОГО РЕФЕРЕНДУМА

Конституция РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» учреждают право граждан на проведение местного референдума по вопросам местного значения.

Местный референдум - это голосование граждан по вопросам местного значения. В соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» референдум - это форма прямого волеизъявления граждан РФ по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме.

Местный референдум - это референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством, конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования.

На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Уставами муниципальных образований могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум, тогда такие вопросы не могут быть решены представительным или иным муниципальным органом. **Вопросы референдума не должны ограничивать**

65. ПРАВО ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В МЕСТНОМ РЕФЕРЕНДУМЕ

Гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, имеет право голосовать на референдуме. Гражданин РФ, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других действиях по подготовке и проведению референдума.

Гражданин РФ имеет право участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие пассивным избирательным правом. Гражданин РФ участвует в референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина РФ с целью принудить его к участию или неучастию в референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Голосование на местном референдуме осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается. Гражданин РФ голосует на референдуме соответственно за кандидата (список кандидатов) или против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), за вынесенный на референдум вопрос или против него непосредственно.

Все граждане РФ, обладающие правом на участие в референдуме, подлежат регистрации (учету). Осно-

66. КОНТРОЛЬ ЗА ПРОВЕДЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМОВ

Контроль за проведением муниципальных выборов и референдумов является важной гарантией осуществления конституционных прав граждан избирать, быть избранными, участвовать в референдуме. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» устанавливает ответственность за нарушение законодательства РФ о выборах и референдумах. Фальсификация итогов голосования - это включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании; заведомо неправильное составление списков избирателей, участников референдума, включение в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, либо вымышленных лиц; замена действительных бюллетеней; незаконное уничтожение официальных бюллетеней; заведомо неправильный подсчет голосов избирателей, участников референдума; подписание членами комиссии протокола об итогах голосования до подсчета голосов или подведения итогов голосования, заведомо неверное (не соответствующее действительным результатам голосования) составление протокола об итогах голосования; внесение изменений в протокол об итогах голосования после его заполнения.

К ответственности привлекаются лица:

- 1) путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом препятствующие свободному осуществлению гражданином РФ права избирать и быть избранным, участвовать в референдуме;
- 2) использующие преимущества своего должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума;

- 3) нарушающие правила финансирования избирательной кампании, кампании референдума;
- 4) проводящие предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума с нарушением правил, установленных законом;
- 5) принуждающие граждан или препятствующие им ставить подписи в поддержку кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, инициативы проведения референдума, а также участвующие в подделке данных подписей;
- 6) изготавливающие незаконные тиражи бюллетеней, либо осуществляющие подкуп избирателей, участников референдума, либо лица, препятствующие работе комиссий или деятельности членов комиссий, связанной с исполнением ими своих обязанностей, или противозаконно вмешивающиеся в указанную работу или деятельность, в том числе принуждающие отказаться от назначения членом комиссии;
- 7) принуждающие избирателей, участников референдума голосовать вопреки их собственному выбору, либо лица, нарушившие право граждан на ознакомление со списком избирателей, участников референдума;
- 8) скрывшие остатки тиража изготовленных бюллетеней;
- 9) нарушающие тайну голосования;
- 10) выдавшие гражданам бюллетени в целях предоставления им возможности проголосовать за других лиц или проголосовать более одного раза в ходе одного и того же голосования;
- 11) давшие (выдавшие) гражданам заполненные бюллетени;
- 12) препятствующие голосованию на избирательных участках, участках референдума либо нарушающие порядок досрочного голосования.

ванием для регистрации (учета) участников референдума является факт нахождения места жительства гражданина РФ на соответствующей территории, который устанавливается органами регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок реализации права граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах РФ. Основанием для регистрации (учета) участников референдума, проживающих за пределами РФ или находящихся в длительных заграничных командировках, является факт их постоянного проживания на территории иностранного государства или пребывания в длительных заграничных командировках, устанавливаемый дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями РФ.

Участник референдума имеет право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также имеет право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предоставлена. В целях реализации прав участников референдума соответствующими избирательными комиссиями составляются списки участников референдума на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) участников референдума. В списки участников референдума на участках референдума включаются граждане РФ, обладающие на день голосования правом на участие в референдуме.

или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству РФ, законодательству соответствующего субъекта РФ. Вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т. е. на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

На местный референдум не могут быть вынесены следующие вопросы:

- 1) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
 - 2) о персональном составе органов местного самоуправления;
 - 3) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;
 - 4) о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
 - 5) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.
- Установление иных ограничений для вопросов, выносимых на местный референдум, не допускается.

67. ФОРМЫ ПРЯМОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ГРАЖДАН. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Формам прямого волеизъявления граждан муниципального образования посвящена гл. IV ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Формами прямого волеизъявления граждан являются следующие формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения:

- 1) местный референдум - голосование граждан по вопросам местного значения;
- 2) муниципальные выборы - выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;
- 3) собрания (сходы) граждан;
- 4) народная правотворческая инициатива;
- 5) обращения граждан в органы местного самоуправления;
- 6) территориальное общественное самоуправление;
- 7) иные формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, не запрещенные федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ и предусмотренные уставом муниципального образования. -

Формы прямого волеизъявления населения муниципального образования отличаются от форм опосредованного участия граждан в решении вопросов местного значения. Для реализации своего права на непосредственное участие в осуществлении местного самоуправления гражданин, проживающий на территории муниципального образования, должен обладать избирательным правом (пассивным - при избрании кандидата, активным - при выдвижении собственной кандидатуры) либо правом участвовать

68. СОБРАНИЯ (СХОДЫ) ГРАЖДАН, ИХ ВИДЫ

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устанавливает возможность выражения прямой воли граждан по поводу вопросов местного значения путем собрания или схода. В муниципальном образовании для решения вопросов местного значения могут быть созданы собрания (сходы) граждан. Собрания (сходы) граждан являются одной из форм непосредственной демократии и одним из самых доступных средств самоорганизации населения небольших муниципальных образований или части территории муниципального образования.

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан. В таком случае собрание (сход) граждан считается правомочным при участии в нем более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. При этом для получения сведений отсроченно участников собрания (схода) граждан необходимо обратиться к спискам избирателей, участников референдума, составленным соответствующими избирательными комиссиями.

Можно выделить несколько видов собраний (сходов) граждан муниципального образования:

- 1) наделенные функциями представительных органов местного самоуправления;
- 2) проводимые на всей территории муниципального образования для решения наиболее важных вопросов;

69. СОЧЕТАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ И ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Конституция РФ, федеральное законодательство, конституции (уставы) субъектов РФ, законы органов государственной власти субъектов РФ, муниципальные нормативные правовые акты устанавливают право граждан на участие в решении вопросов местного значения как непосредственно, так и через представительные органы местного самоуправления.

Исследуя возможность и способность населения муниципального образования участвовать в решении вопросов местного значения, важно обратиться к вопросу о сочетании и соотношении представительной и прямой (непосредственной) демократии в системе местного самоуправления.

Соотношение представительной и прямой (непосредственной) демократии в системе местного самоуправления обеспечивает возможность и способность населения муниципального образования участвовать в решении вопросов местного значения. Некоторые теории муниципального права выделяют три формы демократии в рамках местного самоуправления:

- 1) представительная демократия - позволяет гражданам участвовать в создании представительных органов местного самоуправления через существующую избирательную систему (пропорциональную, мажоритарную, смешанную);
- 2) прямая (непосредственная) демократия - дает значительные возможности для непосредственного участия граждан в процессе принятия решений по вопросам местного значения. Основу прямой демократии в сфере местного самоуправления составляет проведение периодических свободных выборов в местных сообществах;
- 3) консультативная (митинговая) демократия - дает широкие возможности участия населения в управленческом процессе, но реального влияния на

сферу принятия решений по муниципальным вопросам не оказывает.

В зависимости от способа и сферы участия жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения выделяют следующие формы реализации демократии:

- 1) в местных выборах путем реализации пассивного или активного избирательного права;
 - 2) в местном референдуме, опросе населения;
 - 3) в представительных органах местного самоуправления;
 - 4) в органах территориального общественного самоуправления;
 - 5) народная нормотворческая инициатива;
 - 6) собрания (сходы);
 - 7) направление обращений в органы местного самоуправления;
 - 8) митинги, шествия, демонстрации, пикетирование и (или) их организация;
 - 9) публичные слушания, открытые сессии представительного органа местного самоуправления;
- осуществление муниципальной службы.

Сочетание форм прямой и представительной демократии проявляется во множестве форм муниципальной деятельности. Митинговая демократия также имеет место в системе местного самоуправления. Проведение митингов и демонстраций жителями муниципального образования также может быть направлено на выражение согласия либо недоверия тому или иному должностному лицу местного самоуправления. Обращения граждан к указанным депутатам либо к главе муниципального образования также являются формой прямого волеизъявления граждан, хотя напрямую связаны с представительной демократией. Для системы местного самоуправления наиболее характерно использование форм непосредственного участия жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения.

3) проводимые на части территории муниципального образования (в таком случае они могут рассматриваться как элемент системы территориального общественного самоуправления).

Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, а также пределы его компетенции подробно регламентируются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ. Поскольку порядок и процедура проведения собрания (схода) граждан регламентируются уставом муниципального образования, то и возрастной ценз на участие в собрании (сходе) должен устанавливаться органами местного самоуправления. Однако в настоящее время различные муниципальные образования закрепляют в своих уставах один из следующих вариантов: право на участие в собраниях (сходах) предоставляется гражданам старше 16 лет; право на участие в собраниях (сходах) граждан предоставляется гражданам старше 18 лет; возрастной ценз вовсе не устанавливается.

Согласно уставам различных муниципальных образований инициатива созыва собрания (схода) граждан муниципального образования может исходить от следующих органов и должностных лиц: глава муниципального образования, органы территориального общественного самоуправления, депутаты представительного органа местного самоуправления, общественные объединения, органы государственной власти субъекта РФ, территориальные органы государственной власти РФ, граждане.

в референдуме, проводимом в данном муниципальном образовании. Значение форм прямого волеизъявления граждан на территории муниципального образования трудно переоценить.

Путем непосредственного голосования граждане вправе избрать состав представительного органа местного самоуправления и впоследствии контролировать его деятельность, избрать главу муниципального образования (если такая должность предусмотрена уставом данного муниципального образования), иных выборных лиц. При вынесении какого-либо остро стоящего вопроса местного значения на референдум население муниципального образования дает возможность всем гражданам РФ, проживающим на территории муниципального образования, получить информацию о данном вопросе и высказать свое личное мнение по этому поводу.

Иной формой публичного обсуждения вопросов местного значения является собрание (сход) граждан. Народная правотворческая инициатива является способом законодательного закрепления мнения граждан относительно того или иного вопроса, поставленного на голосование. Обращения граждан в органы местного самоуправления и иные органы власти в некоторых случаях способны выявить либо предотвратить правонарушение в сфере муниципальной деятельности.

Комплексное использование всех форм прямого волеизъявления граждан, проживающих на территории муниципального образования РФ, является залогом плодотворной деятельности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц муниципального образования, законной деятельности должностных лиц, соблюдением прав и законных интересов граждан.

70. ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Важной формой участия населения в местном самоуправлении является право на обращение в органы власти и к их должностным лицам. Правовое регулирование обращений граждан в органы местного самоуправления находит отражение в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. Выделяют **два вида обращений**: индивидуальные и коллективные (петиции). Петиция подается в органы местного самоуправления з собственных интересах, в интересах других лиц, общества или государства. Конституцией РФ установлено, что правом на индивидуальные и коллективные обращения обладают только граждане РФ, но возможно также обращение иностранцев и апатридов в органы местного самоуправления в связи с необходимостью защиты нарушенного права. В этом состоит существенное отличие обращений граждан от иных форм прямого волеизъявления, не допускающих участия иностранцев, лиц без гражданства.

Традиционно выделяют **три формы обращений граждан в органы власти и управления, в том числе в органы местного самоуправления**:

- 1) **предложение** ~ это обращение, содержащее определенные замечания, пожелания по поводу решения вопросов местного значения;
- 2) **заявление** -- это обращение по поводу реализации права или законного интереса заявителя;
- 3) **жалоба** - это обращение, содержащее указание на нарушение права или законного интереса с просьбой пересмотреть конкретный вопрос.

71. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ГРАЖДАМИ МИТИНГОВ, ШЕСТВИЙ, ПИКЕТИРОВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Возможность организации и проведения митингов, шествий, демонстраций, пикетирования предусмотрена Конституцией РФ, федеральным законодательством об общественных объединениях, о политических партиях, регулируется законодательством субъектов РФ, а также муниципальными нормативно-правовыми актами,

В настоящее время в сфере правового регулирования организации и проведения митингов, шествий, демонстраций, пикетирования большую роль играет ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Данный ФЗ направлен на обеспечение реализации установленного Конституцией РФ права граждан РФ собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» вводит в использование следующие понятия:

- 1) **публичное мероприятие** - открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики;

72. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПЛАНОВО-ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Местные финансы - это средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства. Местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения относится к предметам ведения местного самоуправления. Формирование и использование местных финансов основывается на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности.

Права собственника в отношении местных финансов осуществляются от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования. Организация межбюджетных отношений органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ осуществляется на основе федеральных законов и законов субъектов РФ. **Основными принципами межбюджетных отношений являются:**

- 1) взаимная ответственность;
- 2) применение единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности;
- 3) выравнивание доходов муниципальных образований;
- 4) максимально возможное сокращение встречных финансовых потоков;
- 5) компенсация местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;

б) повышение заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов.

К средствам бюджетного регулирования местных бюджетов относятся:

- 1) нормативные отчисления от регулирующих доходов;
- 2) дотации и субвенции местным бюджетам;
- 3) средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки муниципальных образований;
- 4) средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Представительные органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в данном муниципальном образовании в соответствии с общими принципами бюджетного процесса, установленными федеральными законами и законами субъекта РФ. Составление проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией РФ и бюджетной классификацией субъекта РФ. В случае, если местный бюджет не утвержден до 1 января планируемого финансового года, расходование финансовых средств муниципального образования до утверждения местного бюджета производится по соответствующим статьям местного бюджета истекшего финансового года ежемесячно в размере одной двенадцатой суммы фактически произведенных расходов с учетом индекса потребительских цен. Контроль за исполнением местных бюджетов осуществляется представительными органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе привлекать для этой цели аудиторов.

Органы местного самоуправления публикуют сведения об исполнении местного бюджета за истекший финансовый год.

2) **собрание** - совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

3) **митинг** - массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

4) **демонстрация** - организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

5) **шествие** - массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

6) **пикетирование** - форма публичного выражения мнений, осуществляемая без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Проведение публичного мероприятия основывается на следующих принципах:

- 1) законность - соблюдение положений Конституции РФ, указанного ФЗ, иных законодательных актов РФ;
- 2) добровольность участия в публичном мероприятии.

К организации публичного мероприятия относятся:

1) оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления;

2) проведение предварительной агитации и др.

Обращения граждан подаются в письменной форме, но это не исключает возможности устных выступлений. Письменное обращение гражданина должно быть им подписано с указанием фамилии, имени, отчества и содержать, помимо изложения существа предложения, заявления либо жалобы, также данные о месте его жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит.

Государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, их руководители и другие должностные лица при рассмотрении предложений, заявлений и жалоб **обязаны:**

1) внимательно разбираться в их существе, в случае необходимости истребовать нужные документы, направлять работников на места для проверки, принимать другие меры для объективного разрешения вопроса;

2) принимать обоснованные решения по предложениям, заявлениям, жалобам, обеспечивать своевременное и правильное исполнение этих решений;

3) сообщать гражданам в письменной или устной форме о решениях, принятых по предложениям, заявлениям, жалобам, а в случаях их отклонения указывать мотивы; по просьбам граждан разъяснять порядок обжалования;

4) систематически анализировать и обобщать предложения, заявления, жалобы, содержащиеся в них критические замечания с целью своевременного выявления и устранения причин, порождающих нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан.

73. ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

В соответствии со ст. 215 ГК РФ муниципальная собственность - имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. В настоящее время не существует единого нормативного акта федерального уровня, который бы регулировал вопросы муниципальной собственности. Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

От имени муниципального образования права собственности осуществляют органы местного самоуправления, а также физические и юридические лица, которым муниципальные органы доверили осуществление прав собственника. В случаях и порядке, предусмотренных законом, права собственника в отношении муниципального имущества может осуществлять непосредственно население муниципального образования.

Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение. Муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйствен-

74. ПРИВАТИЗАЦИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Статья 2 ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» вводит понятие «унитарное предприятие» - это коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия.

Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности муниципальному образованию. От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия. Унитарное предприятие не вправе создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества (дочернее, зависимое предприятие).

Могут созданы различные филиалы и представительства унитарных муниципальных предприятий. Унитарное предприятие может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Унитарное предприятие должно иметь самостоятельный баланс.

75. МЕСТНЫЕ НАЛОГИ И СБОРЫ

Местными признаются налоги и сборы, устанавливаемые НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие в соответствии с НК РФ нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Местные налоги и сборы в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются и вводятся в действие законами указанных субъектов РФ. Выделение городов федерального значения в отдельное правовое регулирование объясняется масштабом расходов и доходов на уровне соответствующих муниципальных образований. При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления в нормативных правовых актах определяются следующие

элементы налогообложения:

- 1) налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ;
- 2) порядок и сроки уплаты налога;
- 3) формы отчетности по данному местному налогу.

Иные элементы налогообложения устанавливаются НК РФ. При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком. Не могут устанавливаться местные налоги и (или) сборы, не предусмотренные НК РФ.

В соответствии с НК РФ **к местным налогам и сборам относятся:**

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;

УЗ) налог на рекламу;

- 4) налог на наследование или дарение;
- 5) местные лицензионные сборы.

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» местные налоги, сборы, а также льготы по их уплате устанавливаются представительными органами местного самоуправления самостоятельно. Население непосредственно путем местного референдума, на собраниях (сходах) граждан или представительные органы местного самоуправления с учетом мнения населения могут предусматривать разовое добровольное внесение жителями средств для финансирования решения вопросов местного значения. Согласно ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» **представительные органы местного самоуправления вправе:**

- 1) устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами;
- 2) в соответствии с законодательством РФ принимать решения об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в порядок его уплаты.

Принятые решения подлежат официальному опубликованию не менее чем за один месяц до вступления их в силу.

Население муниципального образования может непосредственно принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан в соответствии с составом муниципального образования. Собранные в соответствии с указанными решениями средства самообложения используются исключительно по целевому назначению. Органы местного самоуправления информируют население муниципального образования об использовании средств самообложения.

В Российской Федерации создаются и действуют следующие виды муниципальных унитарных предприятий:

- 1) основанные на праве хозяйственного ведения;
- 2) основанные на праве оперативного управления;
- 3) муниципальное казенное предприятие.

Унитарное предприятие может иметь гражданские права, соответствующие предмету и целям его деятельности, предусмотренным в уставе этого унитарного предприятия, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Унитарное предприятие считается созданным как юридические лица со дня внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц. Унитарное предприятие создается без ограничения срока, если иное не установлено его уставом. Муниципальное предприятие до момента завершения формирования собственником его имущества уставного фонда не вправе совершать сделки, не связанные с учреждением государственного или муниципального предприятия. Отдельные виды деятельности, перечень которых определяется федеральным законом, унитарное предприятие может осуществлять только на основании лицензии.

Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления. В отношении приватизации муниципальной собственности применяются положения ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

ного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, установленных законом (право хозяйственного ведения). Казенное муниципальное предприятие, а также учреждение в отношении закрепленного за ним имущества осуществляет в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им. При этом собственник имущества вправе изъять излишнее либо не используемое по назначению имущество, закрепленное за казенным муниципальным предприятием. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Согласно Конституции РФ и иному федеральному законодательству органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Муниципальная собственность признается и защищается государством равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований, население непосредственно.

76. МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» местные бюджеты - это бюджеты муниципальных образований. Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно. В местных бюджетах могут быть предусмотрены в качестве составной части сметы расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

В доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов РФ, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления и средства, образующиеся в результате деятельности органов местного самоуправления. **Расходная часть местных бюджетов включает:**

- 1) расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством РФ и законодательством субъекта РФ;
- 2) расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- 3) расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;
- 4) расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;

77. ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ, ВЫДЕЛЯЕМАЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЯМ

Финансовая помощь, оказываемая муниципальным органам органами государственной власти, направлена на обеспечение наиболее полной реализации всех форм местного самоуправления. При решении вопроса об оказании финансовой помощи муниципальным образованиям органы государственной власти субъекта РФ вправе осуществлять проверку обоснованности предоставления финансовой помощи, а после принятия положительного решения проверять достаточность мер по увеличению доходов местных бюджетов, соблюдению законодательства РФ по расходованию средств местных бюджетов, включая их целевое использование. Органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов РФ вправе осуществлять контроль за расходованием средств, выделенных ими муниципальным образованиям на выполнение федеральных целевых и региональных программ, а также в форме субвенций.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Доходная часть минимальных местных бюджетов обеспечивается путем закрепления на долговременной основе федеральным законом, законом субъекта РФ доходных источников.

78. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

Представительные органы местного самоуправления вправе образовывать целевые внебюджетные фонды в порядке и на условиях, установленных законодательством РФ. С помощью внебюджетных фондов муниципальное образование может более эффективно и целесообразно использовать свои финансовые средства. Практика создания первых внебюджетных фондов относится к началу 1990-х гг. Необходимость создания внебюджетного муниципального фонда вызвана тем, что в составе бюджета не всегда удается полно и правильно выделить средства на реализацию каких-либо социальных или экономических программ. В муниципальном бюджете расходы на такие программы, как правило, оказываются урезанными. Выделение в отдельный фонд обеспечивает полное финансирование расходов, связанных с обеспечением надлежащего уровня социальных благ населения муниципального образования.

Муниципальные внебюджетные фонды можно классифицировать по различным основаниям:

- 1) по целевому назначению:
 - а) экономические;
 - б) социальные;
- 2) по способу образования:
 - а) выделенные в составе местных бюджетов;
 - б) имеющие самостоятельное управление и финансирование.

Представительный орган местного самоуправления уполномочен принимать решение об образовании целевых внебюджетных фондов, средства которых формируются за счет добровольных взносов и пожертвований граждан, предприятий, учреждений и организаций на соответствующие цели, сумм штрафов за

нарушения природоохранного законодательства, санитарных норм и правил, за порчу и утрату объектов историко-культурного наследия, памятников природы и архитектуры, за счет иных доходов внебюджетных фондов в соответствии с местным законодательством. Налоги и другие платежи, предназначенные для зачисления в местный бюджет, не подлежат направлению во внебюджетные фонды. Положение о каждом созданном муниципальном внебюджетном фонде утверждается представительным органом местного самоуправления. Для управления внебюджетными муниципальными фондами создаются специальные органы, если иное не предусмотрено Положением о данном фонде.

Средства внебюджетных фондов находятся на специальных счетах, открываемых исполнительным органом местного самоуправления, органом управления внебюджетным фондом в банковских учреждениях, изъятию не подлежат и расходуются исполнительным органом местного самоуправления либо органом управления муниципальным внебюджетным фондом в соответствии с целевым назначением.

В различных муниципальных образованиях могут быть образованы такие внебюджетные целевые фонды, как фонд поддержки правоохранительных органов, фонд культуры, спорта и молодежи, фонд оздоровления детей, фонд обеспечения деятельности местной администрации, фонд благоустройства и озеленения территории муниципального образования, фонд социальной защиты населения, экологический фонд, фонд материальной поддержки населения, фонд муниципальных пособий и стипендий, специальный жилищный ссудный фонд, резервный бюджетный фонд и т. д.

Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходах местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов РФ.

Иной формой финансовой помощи органам местного самоуправления со стороны государства является финансирование осуществления делегированных полномочий. Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются соответственно в федеральном бюджете, в бюджетах субъектов РФ.

В бюджете субъекта РФ создается фонд финансовой поддержки муниципальных образований. Распределение средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований осуществляется в соответствии с фиксированной формулой, учитывающей численность населения муниципального образования, долю детей дошкольного и школьного возраста в общей численности населения муниципального образования, долю лиц пенсионного возраста в общей численности населения муниципального образования, площадь территории муниципального образования, уровень душевой обеспеченности бюджетными средствами муниципального образования, а также другие факторы, определяющие особенности данного субъекта РФ.

5) ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска;

6) иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Порядок исполнения расходной части местного бюджета устанавливается уставом муниципального образования или иным правовым актом органа местного самоуправления. Размещение муниципального заказа на выполнение работ (оказание услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета, осуществляется на основе открытого конкурса, правила которого устанавливаются представительным органом местного самоуправления. Заказчиком по муниципальному заказу на выполнение работ (оказание услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета, выступают органы или должностные лица местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ.

В доходной и расходной частях местных бюджетов 별도로 предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов РФ (ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»).

79. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ, ПРИВАТИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ

Согласно ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» органы местного самоуправления, выступающие в качестве собственника имущества муниципального унитарного предприятия, в отношении указанного предприятия и имущества, закрепленного за ним, обладают рядом правомочий. Собственник имущества казенного муниципального предприятия наделен **особенными правами**:

- 1) изымать у казенного предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество;
- 2) доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;
- 3) утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия.

Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» гласит, что приватизация муниципального имущества основывается на признании равенства покупателей муниципального имущества и открытости деятельности органов местного самоуправления. Муниципальное имущество отчуждается в собственность физических и (или) юридических лиц исключительно на возмездной основе (за плату либо посредством передачи в государственную или муниципальную собственность акций открытых акционерных обществ, в уставный капитал которых вносится государственное или му-

80. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА, ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Законодательное закрепление полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, обеспечения законности и соблюдения прав и свобод граждан имеет место в Конституции РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», законодательстве субъектов РФ, местных нормативных правовых актах. В соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления обязаны осуществлять охрану общественного порядка. Среди вопросов местного значения отдельно выделяется охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью.

Вопросы охраны общественного порядка и обеспечения законности имеют местное значение постольку, поскольку решаются в пределах территории муниципального образования. Охрана общественного порядка и обеспечение законности подразумевают под собой следующие **направления деятельности муниципальных органов**:

- 1) обеспечение соблюдения законов, иных нормативных актов органов государственной власти, муниципальных органов;
- 2) охрана прав и свобод граждан;
- 3) контроль за соблюдением решений органов местного самоуправления предприятиями, учреждениями, организациями, в отношении которых такие решения были вынесены;

81. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ, ОХРАНЫ ПРИРОДЫ

Полномочия органов местного самоуправления в области использования земельных ресурсов, охраны природы и защиты объектов природно-заповедного назначения играют достаточно важную роль для развития муниципальных образований и поддержания стабильной экологической ситуации. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предоставляет органам местного самоуправления право устанавливать в интересах населения условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования. Органы местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования. Данные средства зачисляются в местный бюджет.

Согласно ЗК РФ в **муниципальной собственности находятся земельные участки**:

- 1) которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ;
- 2) право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- 3) которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

В муниципальной собственности могут находиться не предоставленные в частную собственность зе-

мельные участки по основаниям, предусмотренным ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю». В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

В субъектах РФ - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге земельные участки в муниципальную собственность при разграничении государственной собственности на землю не передаются. Право муниципальной собственности на земельные участки в этих субъектах РФ возникает при передаче земельных участков из собственности городов Москвы и Санкт-Петербурга в муниципальную собственность в соответствии с законами этих субъектов РФ.

В соответствии с ЗК РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности. В целях охраны земель предусматриваются местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий.

4) предъявление в суд (арбитражный суд) требования о признании недействительными актов органов государственной власти, предприятий, учреждений, организаций, которыми нарушаются права и законные интересы граждан, проживающих на территории муниципального образования, либо права органов местного самоуправления;

5) применение мер по спасению и охране жизни и здоровья людей, защите их здоровья и прав, материальных ценностей, по поддержанию общественного порядка во время стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотий, пожаров, иных катаклизмов природного и техногенного характера;

6) наложение в пределах полномочий административного взыскания на граждан и должностных лиц за совершенные ими административные правонарушения;

7) применение предусмотренных законом мер при проведении массовых акций - собраний, митингов, пикетирования, шествий;

8) содействие правоохранительным органам государственной власти в сфере осуществления правосудия, применения мер административной ответственности, юстиции и прокурорского надзора;

9) прием населения по вопросам местного значения, рассмотрение и принятие мер по обращениям граждан (заявлениям, жалобам, предложениям);

10) руководство милицией общественной безопасности; 11) иные меры, направленные на охрану общественного порядка и обеспечение законности на территории муниципального образования.

Формирование милиции общественной безопасности (МОЕ) - это один из вариантов наиболее оптимального решения вопроса охраны общественного порядка на территории муниципального образования.

ниципальное имущество). Приватизация муниципального имущества осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно,

Органы местного самоуправления вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке. Органы местного самоуправления вправе в соответствии с законом создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации, определять цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществлять регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждать их уставы, назначать и увольнять руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивать отчеты об их деятельности. По вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами строятся на основе договоров.

Органы местного самоуправления вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования, но они не могут устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ.

**82. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ОБЛАСТИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО
ХОЗЯЙСТВА, КОММУНАЛЬНО-БЫТОВОГО
И ТОРГОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ**

Полномочия органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства, коммунально-бытового обслуживания населения регламентируются ЖК РФ, а также иными нормативно-правовыми актами. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» относит к числу местных вопросов содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений.

В задачи органов государственной власти входят разработка и принятие жилищного законодательства нового поколения (на уровне РФ, субъектов РФ).

**СП
(0) Основными направлениями жилищно-коммунальной реформы являются:**

- 1) совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве;
- 2) переход на договорные отношения, развитие конкурентной среды, предоставление потребителям возможности влиять на объем и качество потребляемых услуг;
- 3) совершенствование системы оплаты жилья и коммунальных услуг, в том числе установление повышенных тарифов на сверхнормативную площадь жилья и сверхнормативное потребление коммунальных услуг, а также дифференциация оплаты в зависимости от качества и местоположения жилья;
- 4) совершенствование системы социальной защиты населения, упорядочение системы льгот.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслужи-

**83. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА И СВЯЗИ**

Полномочия органов местного самоуправления в области транспорта и связи регламентируются Градостроительным и Земельным кодексами РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальных образований.

Землями транспорта признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта и права на которые возникли у участников земельных отношений.

В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов железнодорожного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

- 1) размещения железнодорожных путей;
- 2) размещения, эксплуатации, расширения и реконструкции строений, зданий, сооружений, в том числе железнодорожных вокзалов, железнодорожных станций, а также устройств и других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта;
- 3) установления полос отвода и охранных зон железных дорог.

В целях обеспечения деятельности организа-

**84. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ОБЛАСТИ СТРОИТЕЛЬСТВА**

Градостроительная деятельность - это деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного планирования развития территорий и поселений, определения видов использования земельных участков, проектирования, строительства и реконструкции объектов недвижимости с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей указанных территорий и поселений. По вопросам градостроительной деятельности принимаются нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Общественные интересы в области градостроительной деятельности ~ это интересы населения городских и сельских поселений, других муниципальных образований в обеспечении благоприятных условий проживания, ограничения вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду градостроительными средствами, улучшения экологической обстановки, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур городских и сельских поселений и прилегающих к ним территорий и сохранения территорий объектов историко-культурного и природного наследия. В случае, если градостроительная деятельность противоречит общественным интересам, такая деятельность может быть прекращена.

Согласно ст. 4 Градостроительного кодекса к числу объектов градостроительной деятельности относятся территории поселений, части территорий поселе-

ний, территории других муниципальных образований, части территорий других муниципальных образований, объекты недвижимости и их комплексы в границах поселений и на межселенных территориях. Для объектов градостроительной деятельности разрабатывается градостроительная документация. В соответствии со ст. 23 Градостроительного кодекса в ведении муниципальных образований в области градостроительства находятся:

- 1) принятие и изменение правил застройки, иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области градостроительства;
- 2) утверждение и реализация градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке, за исключением утверждения градостроительной документации, предусмотренной абзацем четвертым настоящего пункта, схем и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры и благоустройства указанных территорий;
- 3) разработка проектов черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований и внесение в соответствующий орган государственной власти предложений об их утверждении;
- 4) организация и проведение инвентаризации земель, других объектов недвижимости городских и сельских поселений, других муниципальных образований;
- 5) принятие решений об обеспечении потребностей населения в земельных участках из земель, находящихся в муниципальной собственности или переданных в ведение органов местного самоуправления, для осуществления градостроительной деятельности и т. д.

транспорта и объектов дорожного хозяйства могут предоставляться земельные участки для:

- 1) размещения автомобильных дорог, их конструктивных элементов и дорожных сооружений;
- 2) размещения автовокзалов и автостанций, других объектов автомобильного транспорта и объектов дорожного хозяйства, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств;
- 3) установления полос отвода автомобильных дорог.

В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов морского, внутреннего водного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

- 1) размещения искусственно созданных внутренних водных путей;
- 2) размещения морских и речных портов, причалов, пристаней, гидротехнических сооружений, других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов морского, внутреннего водного транспорта;
- 3) выделения береговой полосы.

В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов трубопроводного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

- 1) размещения нефтепроводов, газопроводов, иных трубопроводов;
- 2) размещения объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов трубопроводного транспорта;
- 3) установления охранных зон с особыми условиями использования земельных участков.

вания населения органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями:

- 1) организуют эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства, предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, входящих в состав муниципальной собственности;
- 2) распределяют муниципальный жилищный фонд, ведут учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставляют им жилье помещения в домах муниципального жилищного фонда, решают вопросы продажи домов и квартир, использования нежилых помещений, аренды зданий и сооружений, находящихся в муниципальной собственности, а также выдают ордера на заселение жилой площади, за исключением домов, принадлежащих гражданам;
- 3) осуществляют контроль за надлежащей эксплуатацией жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства, торговли, общественного питания и бытового обслуживания, обеспечивают бесперебойное коммунальное обслуживание населения;
- 4) устанавливают удобный для населения режим работы предприятий коммунального хозяйства, торговли и общественного питания, бытового обслуживания населения.

В соответствии с ФЗ «О защите прав потребителей» органы местного самоуправления в сфере торгового обслуживания населения уполномочены:

- 1) рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав и свобод;
- 2) анализировать договоры, заключаемые продавцами с потребителями, в целях выявления условий, ущемляющих права потребителей;
- 3) обращаться в суды за защитой прав потребителей.

**85. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ ОБЛАСТИ
(ОБРАЗОВАНИЕ, НАУКА,
КУЛЬТУРНАЯ ЖИЗНЬ НАСЕЛЕНИЯ)**

Образовательные учреждения по своим организационно-правовым формам могут быть государственными, муниципальными, негосударственными (частными, учреждениями общественных и религиозных организаций или объединений). Деятельность муниципальных образовательных учреждений регулируется типовыми положениями, утверждаемыми Правительством РФ и разрабатываемыми уставами этих учреждений.

Органы местного самоуправления в соответствии с ФЗ «Об образовании» ответственны за получение гражданами обязательного основного общего образования, за ежегодную публикацию среднестатистических показателей о соответствии федеральным и местным требованиям условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях, расположенных на территории муниципальных образований и находящихся в ведении органов местного самоуправления. Разграничение компетенции в области образования между муниципальными образованиями, территория одного из которых является частью территории другого, регулируется в порядке, установленном законами субъектов РФ.

К исключительной компетенции в области образования органов местного самоуправления относятся:

- 1) планирование, организация, регулирование и контроль деятельности муниципальных органов управления образованием;

**86. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ
И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ**

Охрана здоровья граждан - это совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья граждан, поддержание его долголетия, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья, осуществление программы обязательного медицинского страхования граждан.

К ведению органов местного самоуправления в области охраны здоровья относятся:

- 1) контроль за соблюдением законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья;
- 2) формирование органов управления муниципальной системы здравоохранения, развитие сети учреждений муниципальной системы здравоохранения, создание условий для развития частной системы здравоохранения;
- 3) формирование местного бюджета в части расходов на здравоохранение;
- 4) обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и условий для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора на территории муниципального образования;
- 5) выявление факторов, неблагоприятно влияющих на здоровье граждан, информирование о них населения и проведение мероприятий по их устранению;
- 6) осуществление профилактических, санитарно-гигиенических, противоэпидемических и природоохранных мер;

**87. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ОБЛАСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ ОПЕКИ,
ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА, ИНЫХ ФОРМ ВОСПИТАНИЯ
И СОДЕРЖАНИЯ ДЕТЕЙ**

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к полномочиям органов местного самоуправления относится обеспечение жизнедеятельности населения. **Муниципальные органы выполняют функции органов опеки и попечительства:**

- 1) дают в установленном порядке согласие на перевод детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из одного образовательного учреждения в другое либо на изменение формы обучения до получения ими основного общего образования, а также на исключение таких лиц из любого образовательного учреждения;
- 2) участвуют в пределах своей компетенции в проведении индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, указанными в ст. 5 ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в том случае, если несовершеннолетние лица являются сиротами либо остались без попечения родителей или законных представителей. Безнадзорными лицами считаются те несовершеннолетние, контроль за поведением которых отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или законных представителей либо должностных лиц;
- 3) осуществляют меры по защите личных и имущественных прав несовершеннолетних лиц, нуждающихся в помощи государства;

- 4) осуществляют регистрацию и ведут базу данных на местном уровне о детях, оставшихся без попечения родителей;
- 5) организуют устройство детей на воспитание в приемные семьи, путем передачи опекунам или попечителям, в том числе гражданам иностранного государства в порядке, установленном законом.

В соответствии с ГК РФ органы опеки и попечительства по месту жительства своих подопечных граждан осуществляют надзор и контроль за деятельностью опекунов и попечителей, на воспитание и под защиту которых были переданы несовершеннолетние дети. Данный надзор направлен на исполнение опекунами (попечителями) законодательства об опеке (попечительстве) в личных отношениях со своими подопечными. В случае отстранения опекуна либо попечителя от исполнения своих обязанностей по опеке (попечительству) орган опеки и попечительства выносит в процессуальном порядке мотивированное решение об отстранении, а также принимает все необходимые меры для привлечения опекуна (попечителя) к ответственности и возмещения вреда, причиненного им подопечному.

Должностные лица органов опеки и попечительства в целях предупреждения безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних используют предоставленные законодательством РФ и законодательством субъектов РФ полномочия, связанные с осуществлением ими функций опеки и попечительства, а также пользуются правами, предусмотренными п. 3 ст. 12 ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

- 7) формирование целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан, осуществление мер по обязательному медицинскому страхованию;
- 8) лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности на территории муниципального образования;

9) охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности, ликвидация последствий катастрофы и стихийных бедствий;

Цсоздание и обеспечение деятельности учреждений для проведения реабилитации инвалидов и лиц, страдающих психическими расстройствами, организация их обучения, профессиональной подготовки и трудового устройства;

11)реализация мер по охране семьи, материнства, отцовства и детства, санитарно-гигиеническое образование населения.

В области социальной защиты населения органы местного самоуправления наделены следующими полномочиями:

- 1) назначение и выплата пенсий и пособий, назначение и выплата из собственных и привлеченных средств доплаты к пенсиям и пособиям;
- 2) контроль за работой органов врачебно-трудоустройственной экспертизы;
- 3) организация учета лиц, помощь которым осуществляется за счет средств местного бюджета;
- 4) принятие мер по улучшению жилищных и материально-бытовых условий семей, потерявших кормильца, инвалидов, престарелых граждан, нуждающихся в уходе на дому;
- 5) содействие созданию необходимых жилищных условий для уволенных в запас семей военнослужащих;
- 6) предоставление льгот и преимуществ, связанных с охраной материнства и детства, улучшение условий жизни многодетных семей;
- 7) решение вопросов опеки и попечительства;
- 8) разработка и реализация программ занятости населения муниципального образования.

- 2) формирование местных бюджетов в части расходов на образование, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования;
- 3) обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения;

4) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений и иные полномочия.

В сфере социально-культурного обслуживания населения органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями:

- 1) осуществляют управление всеми находящимися в ведении муниципального образования учреждениями культуры, здравоохранения, социального обеспечения, физкультурно-спортивными учреждениями;
 - 2) обеспечивают материально-техническое обслуживание указанных учреждений;
 - 3) назначают и освобождают от должности руководителей указанных учреждений;
 - 4) организуют на территории муниципального образования работу культурно-просветительных учреждений с учетом национально-культурных традиций населения;
 - 5) создают и охраняют объекты социально-культурного, физкультурно-оздоровительного назначения;
 - 6) формируют местные бюджеты и фонды развития культуры;
 - 7)осуществляют создание, реорганизацию и ликвидацию организаций культуры и спорта;
 - 8)осуществляют строительство зданий, сооружений муниципальных организаций, обустройство прилегающих территорий и иные полномочия.
- Органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры, за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны и насилия, жестокости, порнографии, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости.

88. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ

Полномочия органов местного самоуправления и иные основополагающие моменты в области регистрации актов гражданского состояния определены ФЗ «Об актах гражданского состояния»:

- 1) органы, которые производят государственную регистрацию актов гражданского состояния;
- 2) порядок государственной регистрации актов гражданского состояния;
- 3) порядок формирования книг государственной регистрации актов гражданского состояния (актовых книг);
- 4) порядок исправления, изменения, восстановления и аннулирования записей актов гражданского состояния;
- 5) порядок и сроки хранения книг государственной регистрации актов гражданского состояния (актовых книг).

Согласно ФЗ «Об актах гражданского состояния» акты гражданского состояния - это действия граждан или события, влияющие на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей, а также характеризующие правовое состояние граждан.

Государственной регистрации в установленном порядке подлежат следующие акты гражданского состояния:

- 1) рождение;
- 2) заключение брака;
- 3) расторжение брака;
- 4) усыновление (удочерение);
- 5) установление отцовства;
- 6) перемена имени;
- 7) смерть.

89. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ВИДЫ

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления классифицируется на следующие виды:

- 1) перед населением муниципального образования;
- 2) перед государством;
- 3) перед физическими и юридическими лицами в соответствии с законом.

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции РФ, конституции, устава субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ, устава муниципального образования.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность также и за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами. Представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, принявший (издавший) нормативный правовой акт, который признан судом противоречащим Конституции РФ, федеральному конституционному закону,

У федерального закону, конституции, уставу, закону V
с/с

90. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. По итогам прокурорского надзора органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления привлекаются к административной или к уголовной ответственности.

КоАП РФ предусматривает следующие составы правонарушений и устанавливает следующие меры ответственности для органов местного самоуправления и их должностных лиц:

- 1) неперечисление, а равно перечисление с нарушением установленных законом сроков органом местного самоуправления, наделенным соответствующими полномочиями по перечислению средств, кредитной организацией, отделением связи средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 30 до 50 минимальных размеров оплаты труда;
- 2) нарушение руководителем учреждения, в котором находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, либо должностным лицом органа местного самоуправления порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетнем, нуждающемся

- ся в передаче на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью) либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей, а равно предоставление заведомо недостоверных сведений о таком несовершеннолетнем влечет наложение административного штрафа в размере от 10 до 15 минимальных размеров оплаты труда;
- 3) участие органов местного самоуправления в сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в сборе подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума, а равно сбор подписей на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда;
- 4) 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 40 до 50 минимальных размеров оплаты труда;
- 5) невыполнение должностным лицом органа местного самоуправления законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы либо создание препятствий в осуществлении их деятельности влечет наложение административного штрафа в размере от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда.

субъекта РФ, уставу муниципального образования, обязаны в установленный решением суда срок отменить данный нормативный правовой акт или отдельные его положения, а также опубликовать информацию о решении суда в течение 10 дней со дня вступления решения суда в силу.

В случае, если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, которые признаны судом противоречащими Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования и при этом повлекли признанное судом нарушение прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда, то представительный орган местного самоуправления может быть распущен.

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Согласно ГК РФ вред, который был причинен гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий органов местного самоуправления и их должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны муниципального образования.

В соответствии с ФЗ «Об актах гражданского состояния» государственная регистрация актов гражданского состояния производится органами записи актов гражданского состояния, образованными органами государственной власти субъектов РФ. Вопросы образования и деятельности органов записи актов гражданского состояния на территориях субъектов РФ решаются субъектами РФ самостоятельно.

Органы местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых отсутствуют органы записи актов гражданского состояния, законом субъекта РФ могут наделяться полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния, в том числе органы местного самоуправления сельских поселений - на государственную регистрацию рождения, заключения брака, расторжения брака, установления отцовства, смерти.

Органы местного самоуправления наделяются указанными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Законом субъекта РФ определяются также место хранения записей актов гражданского состояния и место восстановления утраченных записей актов гражданского состояния, составленных органами местного самоуправления сельских поселений. Контроль за исполнением органами местного самоуправления переданных им полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния осуществляется органами государственной власти субъектов РФ.

Государственная регистрация актов гражданского состояния граждан РФ, проживающих за пределами территории РФ, производится консульскими учреждениями РФ, образованными за пределами территории РФ. Координация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ, - Министерством юстиции РФ.