**Ответы на вопросы к экзамену по дисциплине « Муниципальное право России».**

**1. Понятие и предмет МП**

«Муниципальное» от латинского **municipium** – самоуправляющаяся община. **МП** – совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих особый круг общественных отношений, связанных с осуществлением МСУ.

**МП** – комплексная отрасль российского права (бюджет, здравоохранение – комплекс общественных отношений, которая регулирует муниципальное права). В МП входят нормы других отраслей права.

**МП – комплексная отрасль, содержащая совокупность правовых норм, которые закрепляют и регулируют общественные отношения, возникающие на уровне МСУ.**

**Предметом МП** является круг общественных отношений, складывающихся в сфере МСУ.

При определении предмета МП и особенностей его метода необходимо учитывать целый ряд обстоятельств. Прежде всего, это *комплексный характер отрасли права*. МСУ не изолировано от иных общественных отношений, на муниципальный уровень влияют нормы иных отраслей права. Например, реализация прав и свобод человека и гражданина, осуществление основных обязанностей граждан защищены конституционным правом; при осуществлении бюджетных прав муниципальные образования используют нормы бюджетного законодательства; при совершении сделок гражданско-правового характера органы МСУ руководствуются нормами ГП и т.д.

Таким образом, предмет МП включает в себя часть отношений, регулируемых комплексно несколькими отраслями права. Поэтому часть норм различных отраслей права становится одновременно и нормами МП.

Кроме того, нормы МП регулируют сложную систему отношений как *публично-правового* (отношения, возникающие между государственными и муниципальными органами) так и частноправового (хозяйственную деятельность муниципальных предприятий, гражданско-правовые отношения местной администрации с иными юридическими лицами) характера.

**МП России** рассматривается как совокупность правовых институтов, регулирующих разнородные общественные отношения, что и определяет его комплексный характер.

При определении предмета и метода МП следует также учитывать, что **МП России** – это совокупность институтов права и норм, являющихся результатом правотворчества на уровнях муниципального образования, субъекта РФ и РФ в целом. Соответственно, МП отражает интересы, которые формируются и регулируются на каждом из этих уровней, а также взаимодействие таких уровней и соотношение их интересов.

**В целом МП регулирует общественные отношения, совокупность которых можно представить в виде следующих основных групп:**

*отношения*, возникающие в результате организации МСУ как института народовластия;

*отношения*, возникающие в процессе реализации права населения муниципального образования, а также отдельного гражданина, на МСУ;

*отношения*, возникающие в связи с организацией представительных, исполнительно-распорядительных и иных органов МСУ (включая главу муниципального образования), других выборных и невыборных должностных лиц МСУ, а также осуществлением муниципальной службы;

*отношения*, возникающие в связи с деятельностью граждан, наделенных полномочиями на отдельные публично-властные функции по осуществлению МСУ (лица, замещающие должности главы муниципального образования, депутатов представительного органа, иных должностных лиц МСУ, а также лица, замещающие муниципальные должности муниципальной службы);

*отношения*, связанные с осуществлением предметов ведения РФ и субъектов РФ в сфере МСУ, а также в связи с наделением отдельными государственными полномочиями органов МСУ;

*отношения*, возникающие в процессе взаимодействия муниципальных образований с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ;

*отношения*, возникающие в процессе межмуниципального сотрудничества.

**МП** представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления организации и функционирования МСУ.

**2. Особенности правового регулирования муниципальных отношений (муниципально-правовой метод правового регулирования)**

**Метод** – совокупность приемов, способов, средств воздействия на участников общественных отношений, возникающих в процессе осуществления МСУ.

МП, как и другие отрасли права, воздействует на общественные отношения с помощью таких правовых приемов (способов), как *предписание*, *дозволение*, *запрет*, сочетание которых и определяет характер правового регулирования.

В зависимости от преобладания в системе юридических способов регулирования общественных отношений, которые используются в отрасли права, того или иного правового приема, различают **два основных метода правового регулирования**:

* *Императивный метод* – преобладание *предписаний*; предполагает правовое положение субъектов, построенное на субординации, прямом подчинении; юридическим фактом для возникновения правоотношений в данном случае является – властное предписание
* Диспозитивный метод – преобладание дозволения; предоставляет субъектам право самостоятельного выбора своего поведения, признает их равноправие; основание возникновения правоотношений – договор (присущ отраслям частного права – гражданскому, семейному);

*Запрет* – способ юридического воздействия на поведение субъектов права, может быть использован как в императивном, так и в диспозитивном методе.

**Использование в МП запретов** – статья 133 Конституции РФ содержит запрет на ограничение прав МСУ; статья 12 ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» от 28.08.1995 № 154-ФЗ запрещает лишать население городского, сельского поселения независимо от его численности права на осуществление МСУ.

Предмет МП охватывает сферы и публичного, и частного права. Так, например, отношения субординации характерны для муниципальных служащих. **Таким образом, при регулировании властной деятельности органом МСУ, отношений в сфере муниципальной службы используется императивный метод.**

**Использование в МП диспозитивного метода** – органы МСУ реализуют права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования (сдают в аренду, отчуждают и т.д.).

*Метод гарантий* – широко применяется, прежде всего, на Федеральном уровне правового регулирования МСУ; государство, признав МСУ особым уровнем власти народа, установив, что органы МСУ не входят в систему органов государственной власти, что МСУ самостоятельно решает вопросы местного значения, взяло на себя обязанность обеспечить не только судебную защиту от нарушений прав МСУ, но и его организационную, финансовую, экономическую самостоятельность;

*Метод рекомендаций* – в связи с тем, что Конституция РФ гарантирует самостоятельность МСУ в пределах его полномочий, государство оказывает влияние на муниципальную деятельность также путем рекомендаций. Рекомендации в адрес МСУ обычно содержатся в Указах Президента, постановлениях Правительства РФ, а также в актах органов государственной власти субъектов РФ.

*Метод саморегулирования* – содержится в локальных законодательных нормах.

Правовое регулирование деятельности органов МСУ, как показывает зарубежный опыт, может осуществляться на основе двух главных принципов:

*1. Согласно одному их них муниципальные органы могут делать лишь то, что им разрешено законом;*

*2. Другой принцип правового регулирования компетенции муниципальных органов исходит из признания за данными органами права осуществлять деятельность, прямо не запрещенную законом.*

**3. Муниципально-правовые нормы (МПН) и институты**

**Система права** – это комплекс однородных норм, регулирующих определенные группы общественных отношений.

**Система МСУ** основывается на логическом последовательном разделении норм в однородные правовые группы (правовой комплексный институт).

Являясь единым по содержанию, МП при этом состоит из относительно автономных, но связанных между собой составных частей.

**МПН** – это первичный элемент системы муниципального права – правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности МСУ. Нормам МП присущи все *признаки правовых норм*:

*общеобязательность,*

*обеспечение их реализации с помощью системы государственных гарантий,*

*защита от нарушений принудительными средствами.*

**В совокупности МПН образуют отрасль МП.**

Нормы МП по признаку регулирования однородных и взаимосвязанных общественных отношений объединяются в **муниципально-правовые институты** – определенная система норм МП, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу в рамках отрасли МП.

*Особенностью муниципально-правовых институтов* является то, что образующие их нормы обладают признаками не только отрасли МП, но и признаками основных, первичных отраслей права (конституционного, административного, финансового, гражданского, земельного, трудового и др.). Такую двойственную природу имеют институты муниципальной службы, муниципальной собственности, форм непосредственной демократии, местных финансов и др.

**Классификация МПН:**

**по объекту правового регулирования (по кругу регулируемых отношений)** МПН делятся на закрепляющие:

*МСУ в системе народовластия (понятие, принципы, функции МСУ);*

*основы деятельности МСУ (территориальная, организационная, финансово-экономическая основы);*

*предметы ведения и полномочия МСУ (муниципальных образований); гарантии МСУ;*

*ответственность органов МСУ и должностных лиц МСУ;*

**по характеру предписаний:**

*управомочивающие (нормы-разрешения);*

*обязывающие (содержащие предписания, что нужно делать);*

*запрещающие (нормы-запреты, устанавливающие, чего делать нельзя);*

**по степени определенности (категоричности) предписаний:**

*императивные –* например, нормы, устанавливающие порядок вступления в силу НПА органов МСУ и должностных лиц МСУ;

*диспозитивные –* например, нормы, устанавливающие порядок рассмотрения решения законодательным (представительным) государственной власти субъекта РФ вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа МСУ (*Статья 49 №154-ФЗ*);

**по территории действия:**

*федеральные –* действуют на всей территории РФ;

*нормы, действие которых ограничивается территорией конкретного субъекта РФ;*

*местные –* действующие в пределах отдельного муниципального образования;

**по источникам** (по характеру актов, в которых содержатся МПН):

*нормы, действующие на федеральном уровне;*

*нормы, действующие на уровне субъектов РФ;*

*нормы, действующие на уровне муниципальных образований;*

**существуют также:**

*материально-правовые нормы* – закрепляют полномочия органом МСУ и должностных лиц МСУ, права и обязанности граждан, других субъектов МП;

*процессуальные нормы* – определяют порядок (процедуру) выборов и деятельности органов МСУ, порядок принятия решений непосредственно населением муниципальных образований, процедуру реализации права населения на правотворческую инициативу в вопросах местного значения и т.д.;

**МП делится на правовые институты:**

*институт муниципальной службы,*

*институт выборов,*

*институт договорных отношений.*

**Особенности муниципально-правовых норм:**

издаются государством, но принимаются органами МСУ, которые не входят в систему государственной власти.

регулируют отношения, связанные с образованием и деятельностью органов МСУ, деятельность которых должна быть подчинена интересом населения;

являются нормами и частного и публичного права;

действуют на локально-территориальном уровне;

в случае нарушения основной мерой принуждения служит судебное решение.

**4. Источники МП как отрасли права и научной дисциплины**

*ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» от 28.08.1995 №154-ФЗ и от 06.10.2003 №131-ФЗ;*

*«Европейская Хартия МСУ» от 15.10.1985 (ратифицирована РФ ФЗ от 11.04.1998 № 55-ФЗ);*

*ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 06.10.1999 №184-ФЗ;*

*ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» от 08.01.1998 №8-ФЗ;*

**Источники МП –** правовые акты, в которых устанавливаются, изменяются или отменяются правовые нормы, направленные на регулирование муниципальных отношений. Выделяют **три группы источников МП** с учетом различных уровней правового регулирования муниципальных отношений:

*НПА, принимаемые на федеральном уровне* (прежде всего, Конституция РФ – содержит нормы, закрепляющие исходные начала и принципы организации МСУ, гарантии прав МСУ);

*НПА, принимаемые органами государственной власти субъектов РФ* – конституции республик, уставы других субъектов РФ, законы субъектов РФ о МСУ, о муниципальной службе, о муниципальных выборах, о местном референдуме, акты президентов республик, глав администраций других субъектов РФ, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, акты правительств, других органов исполнительной власти субъектов РФ, в которых устанавливаются, изменяются или отменяются нормы МП;

*НПА, принятые путем прямого волеизъявления населения муниципальных образований, органами МСУ и должностными лицами МСУ* – уставы муниципальных образований; общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования, принятие которых предусматривает устав данного образования; решения представительных органов МСУ, устанавливающие порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью, и другие НПА муниципальных образований.

**Источники МП также можно классифицировать следующим образом:**

*общепризнанные нормы международного права;*

*федерально-правовые нормы;*

*нормативные акты субъектов;*

*локальные акты;*

*правовой обычай* – правило, сложившиеся в результате единообразного повторения определенных фактических отношений и получившие признание государства.

**Международно-правовые акты** стали источником российского права только после принятия Конституции 1993 года. Статья 15 закрепила эти акты как составную часть национального права. Международные договоры бывают двусторонние и многосторонние (конвенции, хартии). Для муниципального самоуправления в России наибольшее значение имеет *хартия о местном самоуправлении*. Деятельность по ней началась в 1968 году. В ней обобщен весь законодательный опыт по МСУ.

*15.10.1985* – *Европейская хартия МСУ* – *цель*: выработка единых стандартов в местном и региональном самоуправлении, которого не было до 1985 года. Была ратифицирована ФЗ от 11.04.1998 №55-ФЗ, а вступила в силу 01.09.1998. Россия принята в Совет Европы в 1996 году. *ВСМВ* – *Всемирный союз местных властей* – принимает в сентябре 1985 года «*Всемирную декларацию о МСУ*». Задача союза – следить за достижениями в этой области.

«*Европейская конвенция по приграничному сотрудничеству территориальных сообществ / властей*» – 46 субъектов РФ имеют пограничные территории, конвенция призвана урегулировать эти отношения.

*Хартии американских и европейских городов.*

*Декларация о местном самоуправлении стран содружества.*

**Федеральные НПА** – конституционные основы МСУ:

1 глава Конституции РФ: МСУ – одна из форм власти народа (статьи 3, 8, 9, 12);

деятельность МСУ по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (статьи 18, 24, 32, 40, 41, 43, 97 Конституции РФ);

8 глава (статьи 130-133) определяет конституционные основы МСУ.

Среди источников федерального уровня самый главный закон «*Об общих принципах организации МСУ в РФ*» от 28.08.1995 №154-ФЗ и от 06.10.2003 №131-ФЗ.

**Законодательство субъектов федерации.** Право принимать законы предоставлено субъектам РФ Конституцией. Законодательство субъектов не должно противоречить Конституции. *4 группы НПА субъектов*:

1. Конституции республик, уставы субъектов федерации;
2. Законы законодательных органов субъектов РФ – Закон о МСУ;
3. Указы губернатора, Постановления Правительства;
4. Решения Уставных судов.

*Статья 19* ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» №131-ФЗ от 06.10.2003 закрепила право органов МСУ и должностных лиц принимать (издавать) по вопросам своего ведения правовые акты. Правовые акты МСУ в своей совокупности образуют единую, целостную и дифференцированную систему правовых актов МСУ. Их наименование, виды, полномочия по их принятию, а также порядок принятия и вступления в силу определяется муниципальными образованиями, уставами в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов федерации.

**Муниципально-правовой акт –** обязательное для исполнения на территории муниципального образования, документально оформленное решение, принятое населением, органами МСУ, должностными лицами, устанавливающие либо изменяющие общеобязательное правило или имеющее индивидуальный характер по вопросам местного значения или осуществления отдельных государственных полномочий, которые передаются государством органам МСУ.

**Виды актов, принимаемых на локальном уровне:**

1. *Устав* – основной нормативно-правовой акт, правоустанавливающий акт общего характера, может быть как нормативного.
2. *Решение* – НПА ненормативного характера, может приниматься жителями (референдум, собрание или выборным органом МСУ).
3. *Постановление* – принимается выборным органом и издается главой муниципального образования, может быть как нормативного, так ненормативного характера.
4. *Распоряжения и приказы* – акты оперативно-конкретного характера, имеющие распорядительное значение, распоряжения издаются главой муниципального образования, приказы издают заместители главы и руководители структурных подразделений.
5. *Положения* – НПА, в котором систематизируются нормы статусного или тематического содержания (утверждаемые распорядительным актом).
6. *Инструкция* – свод правил для выполнения чего-нибудь.
7. *Регламент* – правовой процессуальный акт, регулирующий порядок работы органов МСУ.
8. *Договоры* – соглашение двух или нескольких сторон об установлении, изменении или превращении взаимных прав и обязанностей.

Все локально-правовые акты не должны противоречить уставам и решениям, принятым населением. Эти акты обязательны для исполнения, это законы за неисполнение наступает ответственность, в том числе административная.

**5. Муниципально-правовые отношения (МПО) и их субъекты**

**МПО** – это урегулированные нормами права общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления МСУ.

**В муниципально-правовых отношениях:**

*участвует* определенный круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие соответствующих МПН;

*регламентируется* конкретное поведение участников этих отношений;

*обеспечиваются* субъективные права и юридические обязанности в области МСУ посредством специальных юридических средств.

Важнейшим элементом МПО являются его участники – **субъекты** – лица, участвующие в МПО и являющиеся носителями прав и обязанностей в сфере МСУ.

**Субъектами муниципального права** (участниками муниципально-правовых отношений) являются:

*население муниципального образования;*

*граждане РФ, а также граждане, имеющие иное гражданство, или лица без гражданства;*

*органы МСУ и должностные лица МСУ;*

*государство и отдельные государственные органы;*

*физические и юридические лица.*

**Особенности МПО:**

они могут возникать по воле как одной стороны, так и двух и более сторон;

одной из сторон всегда выступает население муниципального образования или его представители в лице органа МСУ или должностного лица;

отношения носят локально-территориальный уровень; МПО имеют свою структуру:

*содержание;*

*объект;*

*субъект.*

(1) Юридическое содержание: юридические права и обязанности его участников, определяемых муниципально-правовой нормой. Фактическое содержание: поведение конкретных субъектов в рамках их юридических прав и обязанностей.

(2) Объект – материальные и нематериальные блага (права). Социально-экономическое благо – объект – материальный.

(3) Субъект – участники, выступающие в качестве сторон общественных отношений, которые возникают в процессе осуществления МСУ. Одна сторона – носитель правомочия, права; другая – носитель обязанности. Между ними возникает общественная связь в форме субъективных юридических прав и обязанностей. **В качестве субъектов МПО** могут выступать как физические, так и юридические лица, как индивиды, так коллективы, группы. **Три вида субъектов МПО:**

*особый субъект* – муниципальные образования;

*субъекты, которые наделены правом принимать решения* или участвовать в принятии решений по вопросам местного значения – *население* муниципального образования (вопросы местного значения могут решаться на собрании (сходе) граждан);

*все остальные,* которые способствуют, содействуют осуществлению МСУ – органы территориального общественного самоуправления; ассоциации, союзы муниципальных образований; предприятия, учреждения, общественные объединения и другие).

*Статья 10 ФЗ от 28.08.1995* «Об общих принципах»: муниципальные образования вправе создавать ассоциации.

*ГК статья 215* – вся муниципальная собственность принадлежит муниципальному образованию.

*Население муниципального образования* – граждане, проживающие в границах муниципального образования и реализующие свое право на осуществление МСУ.

**МПО с учетом их содержания можно подразделить на:**

*отношения, связанные с организацией МСУ* – отношения, связанные с образованием, объединением, преобразованием муниципальных образований, установлением и изменением границ и т.д.;

*отношения, характеризующие муниципальную деятельность по непосредственному жизнеобеспечению населения муниципальных образований* – отношения, возникающие в процессе решения жителями муниципального образования непосредственно, через выборные и другие органы МСУ вопросов социально-экономического развития муниципального образования, жизнедеятельности его населения (содержание дорог, регулирование застройки);

*отношения, в которых находит свое воплощение деятельность органов МСУ по осуществлению отдельных государственных полномочий*.

**6. Система МП как отрасли права и научной дисциплины. Место МП в правовой системе РФ**

**Муниципально-правовая наука** – совокупность знаний о различных проявлениях МСУ и МП как отрасли права. МП в качестве отрасли научного знания относится к семье правоведческих дисциплин.

**Предмет науки** – то, на что направлен научный поиск (вещи, институты, процессы, явления и др.).

**Содержание** – само знание (взгляды, идеи, теории, представления, концепции) – оно выражается в понятиях, категориях, моделях, формулах, других познавательных образованиях и закрепляется на бумажных, электронных, иных материальных носителях.

**Понятийно-категориальный аппарат** – внутренняя форма научного знания. Материальные носители научного знания, такие, как книги, брошюры, рукописи, электронные тексты и т.п., составляют внешнюю форму научного знания и обычно именуются источниками науки.

**Методология науки** – совокупность приемов, способов исследования ее предмета, выражения и закрепления научного знания.

**Ценностные основания исследований (или аксиология науки)** – побудительные мотивы научных поисков, заставляющие ученых выбирать то или иное направление, тот или иной способ исследований.

Еще одна составная часть предмета науки – **МП как отрасль права** – совокупность конституционных и обычных норм, регулирующих отношения МСУ. Муниципально-правовую науку интересует и то, как нормы МП работают на практике, какова действенность соответствующих правоприменительных механизмов.

**Методы муниципально-правовой науки:**

*Исторический метод* ориентирует на исследование фактов прошлого.

*Генетический метод* нацеливает на выявление первопричин того или иного института МСУ, МСУ в целом. Он помогает исследователям продвигаться вперед в поиске ответа на вопрос о причинах обособления в обществе МСУ, предполагающий установление зависимостей между политико-правовой формой МСУ и порождающими ее социально-экономическими, духовно-культурными, цивилизационными факторами. Генетический анализ в ряде случаев невозможен без опоры на исторические факты. Но они нужны ему как материал для выделения в их зачастую случайной череде действительных причинно-следственных зависимостей.

*Аксиологический (ценностный) метод* настраивает на рассмотрение муниципальной практики с точки зрения тех или иных социальных ценностей. За ней, как и за любыми другими событиями общественно-политической практики, находятся чьи-либо потребности, интересы как базовые социальные ценности. Выявляет действительные интересы разных групп местного населения, возможностей по осуществлению указанных интересов, соотношения названных интересов, возможностей с реальным поведением тех или иных субъектов. Данный метод заставляет обратить внимание и на цивилизационно-исторический контекст МСУ в стране.

*Метод движения от абстрактного к конкретному*, и наоборот, помогает общее разделять на частности, а частности соединять в общие правила, установки, институты, модели.

**В системе МП как науки** выделяются ряд блоков. Например:

*введение в МП;*

*МСУ в системе народовластия;*

*основы МСУ;*

*предметы ведения и полномочия МСУ;*

*гарантии МСУ;*

*ответственность органов МСУ и должностных лиц МСУ.*

Возможны и другие подходы. Так, например, муниципально-правовое знание подразделяется на:

*теоретико-практические исследования МСУ, его отдельных элементов, средств его правового регулирования;*

*науковедческие исследования, имеющие предметом само муниципально-правовое знание.*

**В рамках первого направления** выделяют следующие крупные блоки:

*история МСУ;*

*МСУ в зарубежных странах;*

*МСУ в обществе, системе социального управления, в том числе системе народовластия;*

*территориальные и компетенционные основы МСУ;*

*общественно-публичное самоуправление граждан, включая муниципальные выборы, референдумы;*

*статус, организация деятельности органов, должностных лиц МСУ;*

*Муниципальное правотворчество;*

*муниципальная служба;*

*финансово-экономические основы МСУ;*

*гарантии МСУ.*

**В рамках второго направления:**

проводятся исследования предмета, метода, системы муниципально-правовой науки;

совершенствуется ее понятийно-категориальный аппарат, ценностно-методологический инструментарий.

**Источники науки МП** – нормативные, судебные, теоретические источники, социологические исследования, муниципальная практика.

*Нормативные источники* – Конституция РФ, федеральное законодательство, конституции, уставы, иные законы субъектов Федерации, иные нормативные акты, в том числе уставы муниципальных образований, правовые акты органов МСУ. *Источниками науки* являются также решения общих и арбитражных судов, особенно по вопросам защиты конституционных прав граждан, нормоконтроля.

*Теоретические источники* – труды отечественных и зарубежных ученых, так или иначе связанные с осмыслением проблем МСУ. Результаты социологических исследований помогают составить точное и взвешенное представление о деятельности разных субъектов МСУ, ее оценке гражданами, другими лицами. Этот вид источников является необходимым средством проверки теоретических выводов.

*Муниципальная практика* – анализ деятельности государственных, муниципальных органов, организаций, учреждений, иных субъектов МП с помощью социологических исследований, иных приемов помогает выявить сильные и слабые места муниципальных институтов, направления их возможного совершенствования.

**Система МП как отрасли права –** объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений. *Элементы системы*:

*МПН, закрепляющие положение МСУ в системе народовластия*, определяющие его роль в развитии демократических начал в управлении обществом и государством; нормы, закрепляющие основные принципы и функции МСУ;

*МПН, закрепляющие основы деятельности МСУ*: территориальные, организационные, финансово-экономические;

*НПА, закрепляющие предметы ведения и полномочия МСУ* (устанавливают собственные полномочия МСУ, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы МСУ);

*НПА, устанавливающие гарантии МСУ (закрепляют систему гарантий, обеспечивающих организационную и финансовую самостоятельность МСУ, а также судебную и другие правовые формы защиты МСУ).*

**Структурные части системы МП, как отрасли права:**

*МСУ в системе народовластия;*

*основы МСУ: территориальные, организационные и финансово-экономические;*

*предметы ведения и полномочия МСУ;*

*гарантии МСУ;*

*ответственность органов МСУ и должностных лиц МСУ. Контроль за их деятельностью.*

**МП как учебная дисциплина.** В этом качестве МП представляет собой определенную совокупность знаний из области науки, которые посредством различных методических приемов доводятся до обучаемых. Если наука МП охватывает всю совокупность муниципально-правовых знаний, то учебная дисциплина содержит лишь ту их часть, которая необходима для подготовки специалистов в области права, государственного и муниципального управления. Система МП как учебной дисциплины совпадает с системой теоретико-практических исследований МСУ. При этом, конечно, науковедческие вопросы, проблемы МП в учебной дисциплине представлены предельно сжато.

При определении места МП в правовой системе РФ необходимо учитывать ряд обстоятельств. Прежде всего, как уже отмечалось, это - комплексный характер отрасли МП. Поэтому МП связано с целым рядом других отраслей права.

МП организационно оформилось и выделилось из конституционного права, которое определяет начала и принципы организации МСУ, формы и гарантии осуществления МСУ, его место в системе народовластия. **Нормы конституционного права устанавливают основы МП**. Все другие правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления МСУ, являются нормами МП.

**Для МП характерны определенные признаки конституционно-правовых отношений.** Прежде всего, права и обязанности субъектов этих отношений прямо или опосредованно связаны с закреплением основных устоев и принципов российского общества и государства, с системой форм и порядком осуществления народовластия. В силу этого конституционно-правовые отношения играют определяющую роль в системе правоотношений, а МПО являются основными там, где осуществляется МСУ.

**МП тесно связано с административным правом**. Административно-правовые нормы устанавливают статус органов МСУ, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность, и их полномочия. Тесная взаимосвязь МП и административного права проявляется также и при регулировании института муниципальной службы.

**Существует тесная связь МП и с другими отраслями права**. Например, формирование и исполнение местных бюджетов, образование внебюджетных фондов основано на нормах финансового права; право органов МСУ создавать коммерческие и некоммерческие организации, осуществлять свою деятельность в качестве юридических лиц базируется на нормах гражданского права; осуществление контроля за использованием земель на территории муниципального образования регламентируется земельным правом; участие органов МСУ в охране окружающей природной среды относится к экологическому праву, и т.д.

**7. Понятие и предмет научной дисциплины МП**

**Муниципально-правовая наука** – совокупность знаний о различных проявлениях МСУ и МП как отрасли права. МП в качестве отрасли научного знания относится к семье правоведческих дисциплин.

**Предмет науки** – то, на что направлен научный поиск (вещи, институты, процессы, явления и др.).

**Содержание** – само знание (взгляды, идеи, теории, представления, концепции) – оно выражается в понятиях, категориях, моделях, формулах, других познавательных образованиях и закрепляется на бумажных, электронных, иных материальных носителях.

**Понятийно-категориальный аппарат** – внутренняя форма научного знания. Материальные носители научного знания, такие, как книги, брошюры, рукописи, электронные тексты и т.п., составляют внешнюю форму научного знания и обычно именуются источниками науки.

**Методология науки** – совокупность приемов, способов исследования ее предмета, выражения и закрепления научного знания.

**Ценностные основания исследований (или аксиология науки)** – побудительные мотивы научных поисков, заставляющие ученых выбирать то или иное направление, тот или иной способ исследований.

Еще одна составная часть предмета науки – **МП как отрасль права** – совокупность конституционных и обычных норм, регулирующих отношения МСУ. Муниципально-правовую науку интересует и то, как нормы МП работают на практике, какова действенность соответствующих правоприменительных механизмов.

**Методы муниципально-правовой науки:**

*Исторический метод* ориентирует на исследование фактов прошлого.

*Генетический метод* нацеливает на выявление первопричин того или иного института МСУ, МСУ в целом. Он помогает исследователям продвигаться вперед в поиске ответа на вопрос о причинах обособления в обществе МСУ, предполагающий установление зависимостей между политико-правовой формой МСУ и порождающими ее социально-экономическими, духовно-культурными, цивилизационными факторами. Генетический анализ в ряде случаев невозможен без опоры на исторические факты. Но они нужны ему как материал для выделения в их зачастую случайной череде действительных причинно-следственных зависимостей.

*Аксиологический (ценностный) метод* настраивает на рассмотрение муниципальной практики с точки зрения тех или иных социальных ценностей. За ней, как и за любыми другими событиями общественно-политической практики, находятся чьи-либо потребности, интересы как базовые социальные ценности. Выявляет действительные интересы разных групп местного населения, возможностей по осуществлению указанных интересов, соотношения названных интересов, возможностей с реальным поведением тех или иных субъектов. Данный метод заставляет обратить внимание и на цивилизационно-исторический контекст МСУ в стране.

*Метод движения от абстрактного к конкретному*, и наоборот, помогает общее разделять на частности, а частности соединять в общие правила, установки, институты, модели.

**В системе МП как науки** выделяются ряд блоков. Например:

*введение в МП;*

*МСУ в системе народовластия;*

*основы МСУ;*

*предметы ведения и полномочия МСУ;*

*гарантии МСУ;*

*ответственность органов МСУ и должностных лиц МСУ.*

Возможны и другие подходы. Так, например, муниципально-правовое знание подразделяется на:

*теоретико-практические исследования МСУ, его отдельных элементов, средств его правового регулирования;*

*науковедческие исследования, имеющие предметом само муниципально-правовое знание.*

**В рамках первого направления** выделяют следующие крупные блоки:

*история МСУ;*

*МСУ в зарубежных странах;*

*МСУ в обществе, системе социального управления, в том числе системе народовластия;*

*территориальные и компетенционные основы МСУ;*

*общественно-публичное самоуправление граждан, включая муниципальные выборы, референдумы;*

*статус, организация деятельности органов, должностных лиц МСУ;*

*Муниципальное правотворчество;*

*муниципальная служба;*

*финансово-экономические основы МСУ;*

*гарантии МСУ.*

**В рамках второго направления:**

проводятся исследования предмета, метода, системы муниципально-правовой науки;

совершенствуется ее понятийно-категориальный аппарат, ценностно-методологический инструментарий.

**Источники науки МП** – нормативные, судебные, теоретические источники, социологические исследования, муниципальная практика.

*Нормативные источники* – Конституция РФ, федеральное законодательство, конституции, уставы, иные законы субъектов Федерации, иные нормативные акты, в том числе уставы муниципальных образований, правовые акты органов МСУ. *Источниками науки* являются также решения общих и арбитражных судов, особенно по вопросам защиты конституционных прав граждан, нормоконтроля.

*Теоретические источники* – труды отечественных и зарубежных ученых, так или иначе связанные с осмыслением проблем МСУ. Результаты социологических исследований помогают составить точное и взвешенное представление о деятельности разных субъектов МСУ, ее оценке гражданами, другими лицами. Этот вид источников является необходимым средством проверки теоретических выводов.

*Муниципальная практика* – анализ деятельности государственных, муниципальных органов, организаций, учреждений, иных субъектов МП с помощью социологических исследований, иных приемов помогает выявить сильные и слабые места муниципальных институтов, направления их возможного совершенствования.

**8. Реформа МСУ и дальнейшее развитие научной дисциплины МП**

*ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» от 28.08.1995 №154-ФЗ и от 06.10.2003 №131-ФЗ;*

**Реформа.**

*Конституция РФ* провозглашает признание и гарантирование МСУ, которое получает в ней статус одной из основ конституционного строя страны (главы 1, 8).

Развивая *конституционную модель МСУ*, Закон от 06.10.2003 характеризует его как форму осуществления народом своей власти. Данная форма обеспечивает в пределах, установленных Конституцией РФ, ФЗ, а в случаях, установленных ФЗ, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы МСУ вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций (*статья 1 ФЗ от 06.10.2003*).

*Согласно Закону от 28.08.1995* **МСУ** – это признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы МСУ вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Оба определения в основном совпадают. **Ключевое отличие современного подхода** – прямая характеристика МСУ как формы народовластия, что точно отражает роль МСУ в системе народовластия (статья 3 Конституции РФ).

В обоих определениях МСУ наделяется качеством самостоятельной и под свою ответственность активности (решения вопросов МСУ, деятельности по решению вопросов МСУ). Оба Закона вслед за Конституцией говорят о признании и гарантировании МСУ.

**Развитие.**

МСУ в России существует и развивается с древнейших времен. То, исчезая, то, вновь появляясь, оно, сопровождает всю историю нашей страны. Зародившись еще в средние века, и угасшее во времена правления Ивана Грозного, оно вновь возрождается в XVI столетии. А уж сколько раз МСУ подвергалось реформированию: Иван Грозный и Петр I, Екатерина Великая и Александр II и др. властители искали наиболее подходящие формы МСУ.

Так или иначе, но к 1917 году в России сформировалась развитая система МСУ, состоящая из:

*самоуправления крестьянских общин и волостей;*

*самоуправления земств, городов и уездов;*

*самоуправления дворянского и мещанского сословий.*

Формы самоуправления, существовавшие в дореволюционной России:

* *самоуправление казачьих земель;*
* *самоуправление университетов;*
* *самоуправление национальных территорий, например Финляндии и Средней Азии.*

К сожалению, как отмечают исследователи, у русского общественного строя был органический недостаток — изолированность, обособленность друг от друга самоуправляющихся обществ, делающих их беззащитными перед центральной властью. **Отсутствовало необходимое взаимодействие соседних самоуправляющихся территорий**. Нехватка горизонтальных связей, излишняя замкнутость управления на бюрократизированый центр в конечном итоге привели к разрушению МСУ после событий 1917 года

**В Советском государстве** с первых лет его существования создается *единая система Советов* – свеху донизу. Ее низовые звенья выполняли функции местных органов государственной власти и местных органов государственного управления. Такое построение способствовало быстроте и согласованности действий всех звеньев, но существенно ограничивало самостоятельность местных органов. Лозунг "повышение роли Советов" оставался неизменным несколько десятилетий, отражая устойчивую зависимость их положения от центра и партийных органов. Советский период идеи МСУ не были полностью чужды доктрине и практике тех лет. **Однако формирование МСУ было начато лишь в 1990-е годы.**

**Формирование МСУ было начато по российской традиции** — “сверху”. После силового “упразднения” Верховного Совета России в октябре 1993 года советская власть на местах в большинстве субъектов РФ была демонтирована, а для замены понадобилось МСУ.

Чуть ранее принимаются правовые основы становления МСУ в России:

*в 1990 году* Верховный Совет СССР принял Закон "Об общих началах МСУ и местного хозяйства в СССР",

*в 1991 году* в РСФСР был утвержден Закон «О МСУ»,

*в 1993 году* – принципиальные положения о МСУ были закреплены в Конституции РФ.

Новый курс и новые правовые акты способствуют масштабному развитию идей и институтов МСУ. В областях, городах и районах стали создаваться самоуправленческие органы. Процесс протекал быстро и в то же время весьма болезненно. И не случайно подготовка Федерального закона "Об общих принципах организации МСУ в РФ" была столь длительной и противоречивой. Многократно обсуждались разные концепции, проводились парламентские слушания и семинары, изучался и учитывался многообразный местный и международный опыт.

Интересно заметить, что во время принятия закона подразумевалось, что вся Россия, подобно европейским странам и США, покроется муниципальными образованиями. Однако низкая гражданская активность россиян позволила местным элитам, сориентированным на сохранение прежней административно-командной вертикали, провести на референдумах решения, по которым муниципальным образованием становился, как правило, район. Районы сохранили "вассальную" зависимость от государственной власти субъекта Федерации. Назначаемые ею главы сельских и поселковых администраций оказались неподотчетны жителям. Местная власть еще больше отдалилась от народа.

Не обошлось и без «копирования» чужих норм. Отмечают, что для формирования федерализма и развития самоуправления в современной России существенным является тот факт, что в основу их положены соответственно германская модель федерализма и англосаксонская модель МСУ (органы МСУ имеют право предпринимать только те действия, которые прямо разрешены им законом. В случае нарушения этого правила, акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий; органы МСУ напрямую не подчинены органам государственной власти).

**9. Основные теории МСУ**

Как явление самоуправление существовало всегда, как понятие появилось в Англии в 17 веке. Оттуда и было заимствовано. **Теории**:

**1) общественная теория**, сущность МСУ – в предоставлении местному сообществу права самим ведать своими интересами, а государственными органами заведовать только государственными делами. Общественная теория исходит из противопоставления местного общества государству, общественных интересов политическим. "Общественная" теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои собственные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. "Общественная" теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами". В рамках данной теории сложились два направления:

**Теория Свободной (естественной) Общины** сложилась в середине 19 века в Бельгии и Франции (Гербер и Арена). Они считали, что право общины на заведование своими делами является таким же естественным правом, как права человека. Община является первичной по отношению к государству, поэтому государство уважать свободу права общинного управления.

Теория свободной общины опиралась на идеи естественного права. *Основной идеей теории свободной общины* было обоснование ограничения вмешательства государства в деятельность общины.

Согласно положениям теории свободной общины самостоятельность и независимость общины от государства связаны с самой природой общины, которая исторически предшествовала государству. Согласно теории свободной общины государство не создает общину, а лишь признает ее. В теории свободной общины признавалось существование не только трех традиционных ветвей власти - исполнительной, законодательной и судебной, но и четвертой - муниципальной власти. Теория свободной общины получила свое отражение в ряде законодательных актов 30-40-х годов XIX века. Конституция Бельгии 1831 г. даже имела специальную статью об общинном управлении. Именно в этой Конституции наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями закреплялась и "общинная" (муниципальная) власть.

**Хозяйственная Теория:** Моль, Васильчиков. Делали упор на содержание деятельности; также противопоставление государства и общины, но основной признак МСУ – негосударственная преимущественно хозяйственная природа деятельности органов МСУ.

Хозяйственная теория самоуправления, как и теория свободной общины, во многом основывалась на идее противопоставления государственной власти и местных сообществ. Согласно этой теории *самоуправление* – это, в первую очередь, заведование местными хозяйственными делами. Собственные дела общины – это дела общинного хозяйства, и, следовательно, самоуправление есть управление делами местного хозяйства.

Согласно теории общественного самоуправления дела хозяйственного характера должны выполняться общиной без вмешательства государства. В разделении государственных дел и дел местного значения виделось основание для самостоятельности МСУ. Однако такие взгляды на МСУ существовали недолго, поскольку на практике оказалось практически невозможно так разделить дела государственного управления и дела местного значения, чтобы выделить из них "в чистом виде" местные хозяйственные дела.

На смену общественной теории пришла **государственная теория,** разработана в 19 веке немецкими учеными Штейн и Гнейст. Самоуправление рассматривается как одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия в области МСУ даны государством. Сложилось 2 направления:

*политическая теория* (Гнейст) – самостоятельность органов самоуправления связывается с порядком их формирования. МСУ должно осуществляться почетными людьми на безвозмездной основе;

*юридическая теория* – Самостоятельность органов МСУ в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, но на которые государство возлагает осуществление определенных полномочий государственного управления. Местное сообщество обладает статусом юридического лица.

Сущность государственной теории состоит в том, что органы МСУ являются, по существу, органами государственного управления, и их компетенция не является какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством.

В России положения государственной теории были значительно развиты дореволюционными юристами в 70-х годах XIX века.

Согласно мнению сторонников государственной теории того времени, МСУ представляет собой децентрализованное государственное управление. Государственная концепция МСУ базировалась на том положении, что учреждения самоуправления обязательно должны действовать и в общественных, и в государственных интересах. Согласно этой концепции МСУ имеет своим источником государственную власть. Организация самоуправления на местах строится на основании закона. Выбор предметов деятельности не зависит от самоуправленческих органов, а определяется государством, формулируя вывод о соотношении государства и МСУ.

**Теория дуализма (Чичерин)**: двойственный характер МСУ – общественный и государственный. МСУ отражает комплексное и многообразное явление. Подходы к его исследованию:

МСУ как форма осуществления народовластия (статья 3 Конституции):

*субъект МСУ – население, граждане;*

*МСУ занимает особое в демократическом механизме управления обществом и государством;*

*МСУ имеет свой объект управления – вопросы местного значения;*

*самостоятельность МСУ.*

Право граждан на заведование собственными делами (статья 130 Конституции), на самостоятельное решение вопросов местного значения и прямое участие. Сущность МСУ – разновидность социального управления. Некоторые ученые рассматривают МСУ как процесс управления местными делами;

МСУ как одна из основ конституционного строя, основанная на принципах разделения властей. *Теория социального обслуживания*, повышение уровня жизни, благосостояния – задача МСУ. Первая формула МСУ выведена европейской Хартией самоуправления: под МСУ понимается право и способность органов МСУ регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона в соответствии со своей компетенцией и в интересах МСУ.

В основе **теории социального обслуживания** делается упор на осуществление муниципалитетами одной из основных своих задач: предложение услуг жителям, организация обслуживания населения. Основная цель муниципальной деятельности – благосостояние жителей коммуны.

**В МСУ следует выделять три неотъемлемых и взаимосвязанных составляющих:**

публичная власть, сформированная населением определенной территории;

элемент государственного устройства, важнейшая составная часть системы реализации государственной политики;

институт гражданского общества.

**10. Муниципальные системы зарубежных стран (Великобритания, Франция, ФРГ и США). Общая характеристика**

В зарубежных государствах накоплен значительный опыт действия различных моделей МСУ. Эти модели отличаются по порядку формирования органов МСУ, предметам ведения МСУ, характеру и особенностям взаимоотношений органов МСУ с органами государственной власти.

**Англосаксонская муниципальная система** существует в Великобритании, США, Канаде, Австралии и ряде других стран. В научной литературе именно ее традиционно называют первой муниципальной системой. *Основные ее признаки*:

органы МСУ имеют право предпринимать только те действия, которые прямо разрешены им законом. В случае нарушения этого правила акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий;

органы МСУ напрямую не подчинены органам государственной власти;

основная единица МСУ - приход;

в компетенцию органов МСУ входят: управление полицией, социальными службами, пожарная охрана, местные дороги, строительство и эксплуатация жилья, спортивные сооружения, общественный транспорт и др.

Вторая основная муниципальная система получила название **французской (континентальной).** Главное отличие французской системы МСУ от англосаксонской заключается в характере взаимоотношений органов МСУ и органов государственной власти. Такая система используется в государствах с традициями централизации власти, значительным контролем органов государственной власти за местными органами власти. Окончательные контуры этой системы определились во Франции после принятия в 1982 г. Закона "О правах и свободах местных коллективов", согласно которому:

основной единицей МСУ является коммуна, население которой избирает муниципальный совет сроком на 6 лет;

избирательное право имеют граждане Франции, достигшие 18 лет;

в компетенцию муниципального совета входит решение всех вопросов местного значения, за исключением тех, которые представляют непосредственно полномочия мэра;

решения совета, принятые в пределах его компетенции, приобретают обязательную силу при условии, что они переданы представителю государства в департаменте и опубликованы;

муниципальный совет на своей первой сессии избирает мэра, который является председателем коммуны; готовит сессии муниципального совета и исполняет его решения; управляет имуществом коммуны и имеет право совершения гражданско-правовых сделок; представляет интересы коммуны в судебных органах; назначает служащих и принимает решения об административных поощрениях и взысканиях; председательствует в административных комиссиях и др. Мэр уполномочен обеспечивать правопорядок и безопасность, принимать в связи с этим необходимые решения, включая санкции на арест, а также может выполнять иные полномочия, в том числе и те, которые ему может делегировать муниципальный совет.

Сходные системы регионального самоуправления во Франции существуют также на уровне департаментов и регионов.

Государственный контроль за деятельностью органов МСУ осуществляют государственные должностные лица – префекты департаментов и супрефекты коммун. Эти государственные должностные лица являются представителями центрального правительства Франции. Государственному контролю подлежат все без исключения решения органов МСУ. Если представитель государства считает решение незаконным, он вправе предложить принявшему его органу отозвать или изменить его, а в случае непринятия мер – передать дело в административный суд. Обращение представителя государства в суд возможно и без предварительного обращения к издавшему решение органу.

Контролю подлежит исключительно законность решений, предлагать органам МСУ изменить свое решение по мотивам иного понимания целесообразности представители государства не вправе.

Принципиальным отличием данной системы от существовавшей до 1982 года является *перевод государственного контроля в режим исключительно а posteriori.* До 1982 года решения органов МСУ вступали в силу после одобрения их представителем государства.

Наряду с указанными муниципальными системами в зарубежных странах встречаются и иные системы – как разновидности двух основных систем, так называемые **смешанные системы**, так и отдельные модели МСУ. В качестве последней многими авторами называется местное (коммунальное) управление ФРГ.

В Основном законе ФРГ (пункт 2 статьи 28) гарантируется МСУ и закреплено, что общинам должно быть предоставлено право самостоятельного решения всех проблем общины в рамках закона и под собственную ответственность. Объединения общин в рамках действия своих функций, которые вытекают из законов, также обладают правом самоуправления.

В праве субъектов ФРГ – земель деятельность органов местного управления регулируется конституциями, положениями о местном управлении и отдельными законами. В этих нормативных актах прослеживается, как правило, идея "сквозного управления", при котором федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность.

К предметам ведения МСУ ФРГ относятся: местные дороги, планирование и обустройство территории, социальная помощь и поддержка молодежи, строительство и содержание школ, обеспечение безопасности и др.

**11. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России**

Важнейший этап реформирования МСУ, связан с деятельностью Александра II. Это и крестьянская реформа (Манифест и Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, 1861 года), и земская реформа (Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 01.01.1864), а также городская реформа (Городовое положение 1870 года).

**Согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях** от 1 января 1864 г. земское самоуправление вводилось лишь в половине губерний (в 34 из 69). Данное Положение предусматривало наличие как *распорядительных* (уездные и губернские земские собрания) так и *исполнительных* (уездные и губернские земские управы) органов. *Уездные и губернские земские собрания* состояли из гласных, избираемых сроком на 3 года. Для выборов в собрания учреждались три курии (землевладельческая, городская и сельских сообществ), и вся система выборов носила название куриальной. По существу, в куриальной системе был заложен сословный ценз.

В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. **к ведению земств относились**:

* *устройство и содержание местных путей сообщения;*
* *земская почта;*
* *земские школы, больницы, приюты и богадельни;*
* *развитие местной торговли и промышленности;*
* *народное продовольственное дело;*
* *ветеринарная служба и агрономическая служба;*
* *взаимное страхование;*
* *постройка церквей, тюрем и сумасшедших домов.*

В отличие от земского самоуправления, реформа городского самоуправления началась позднее, со вступлением в силу **Городового положения 1870 г.** Если при земских выборах предусматривался сословный ценз, то в городских выборах существовал имущественный ценз, поскольку разделить городское население по сословиям было практически невозможно. Правом избирать и быть избранными в городские думы были наделены владельцы недвижимости, купцы, обладатели торговых и промышленных заведений или платившие городские сборы.

**Земское и городское самоуправление**, конечно же, имели весьма значительные отличия, однако между ними было и много общего. Земское самоуправление во многом являлось образцом для городского самоуправления. Предметы ведения городского самоуправления были во многом сходны с предметами ведения земского самоуправления (за исключением, разумеется, почты и земледельческих дел и т.п.).

Последний этап МСУ в дореволюционной России осуществлялся на основании Положения о земских учреждениях 1890 г. и Городского положения 1892 г. В научной литературе этот период развития МСУ зачастую именуется **контрреформой МСУ**.

Согласно Положению о земствах 1890 г. к предметам их ведения были отнесены:

* *заведование местными губернскими и уездными земскими повинностями - денежными и натуральными;*
* *заведование капиталами и другими имуществами земства;*
* *заведование делами по обеспечению народного продовольствия;*
* *содержание в исправности состоящих в ведении земства дорог, дорожных сооружений и бечевников; устройство и содержание пристаней вне городских поселений и попечение об улучшении местных путей сообщения;.*
* *устройство и содержание земской почты;*
* *заведование взаимным земским страхованием имущества;*
* *заведование земскими лечебными и благотворительными заведениями; попечение о призрении бедных, неизлечимых больных и умалишенных, а также сирых и увечных;*
* *участие в мероприятиях по охране народного здоровья и предупреждению и пресечению падежей скота; развитие средств врачебной помощи населению и изыскание способов по обеспечению местности в санитарном отношении;*
* *заботы по предупреждению и тушению пожаров и попечение о лучшем устроении селений;*
* *попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведовании содержимыми на счет земства школами и другими учебными заведениями;*
* *воспособление зависящими от земства способами местному земледелию, торговле и промышленности; заботы об охране полей и лугов от порчи и истребления вредными насекомыми и животными;*
* *удовлетворение возложенных в установленном порядке на земство потребностей воинского и гражданского управлений.*

**Органами губернского земства** являлись губернское земское собрание и губернская земская управа.

**Земские учреждения уезда включали**: земское собрание и земскую управу с учреждениями при ней.

**Земское собрание уезда состояло** из земских гласных, а также членов по должности (председателя управления государственных имуществ, городского головы уездного города и др.).

Для осуществления своих функций земским органам было предоставлено право облагать население денежными сборами, а также вводить в некоторых случаях натуральные повинности (например, по содержанию дорог, по препровождению арестантов, по снабжению квартирами уездной полиции и др.). Земские сборы устанавливались: с недвижимого имущества, с документов на право торговли, с проезжающих по земским дорожным сооружениям.

Согласно **Положению о земских учреждениях** (1890 г.) и **Городовому положению** (1892 г.) выборные лица, занимающие должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления, считались состоящими на государственной службе.

Органы городского самоуправления включали городскую думу под председательством городского головы и городскую управу.

Существовал весьма жесткий государственный правительственный надзор за земским и городским самоуправлением, который осуществлялся губернатором.

**12. Особенности организации местной власти в советский период развития государства**

**Временное правительство и МСУ**

*3 марта 1917 г.* Временное правительство приняло декларацию, в которой в качестве цели определялась реформа МСУ с установлением всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права для всех граждан, достигших 20 лет.

*5 марта 1917 г.* было издано распоряжение Временного правительства о передаче власти в губерниях и уездах комиссарам Временного правительства, которыми, в основном, становились представители земских управ.

При министерстве внутренних дел было создано Особое совещание. В числе его задач была подготовка необходимых материалов по реформе МСУ.

*15 июля 1917 г.* было утверждено Положение о поселковом управлении, которого должно было вводиться в железнодорожных, фабрично-заводских, рудничных, дачных и иных населенных пунктах, при условии наличия там необходимых местных потребностей в благоустройстве.

Постановлением Временного правительства от 21 мая 1917 г. "О волостном земском управлении" было учреждено волостное земство.

**Организация местной власти в советский период**

С первых дней своего существования Советы депутатов стремились либо сменить органы МСУ, либо поставить их под свой контроль. Постепенно Советы депутатов сменяли на местах органы земского и городского самоуправления.

Конституция РСФСР 1918 г. установила принцип единства Советов как органов государственной власти с жесткой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим.

**В советское время одним из основных принципов организации и деятельности всех звеньев Советов являлся принцип демократического централизма.** Этот принцип был положен в основу объединения всех Советов в одну систему. Принцип демократического централизма отражался в конституциях советского периода и в законах, регламентирующих организацию деятельности отдельных звеньев Советов. Это Закон о поселковых, сельских Советах народных депутатов РСФСР (1968), Закон о городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР (1971), Закон о краевом, областном Совете народных депутатов (1980).

**В целом МСУ стало рассматриваться как институт, свойственный исключительно буржуазной демократии.** Только в начале 60-х годов XX в. постепенно вновь стали развиваться исследования о местном территориальном самоуправлении. Снова проблема правового статуса местных органов власти была поднята в период подготовки и обсуждения проекта Конституции СССР 1977 г. Итогом стало закрепление в Конституции положения о наличии в Советском Союзе системы местных органов государственной власти, в принципиальном плане не отличающегося от ранее действовавшего конституционного положения.

Новый этап в развитии МСУ был связан с принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР "Об общих началах МСУ и местного хозяйства в СССР" и 6 июля 1991 г. Закона РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР". Данные Законы сыграли определенную роль в развитии МСУ. Однако противостояние представительных органов (Советов) и исполнительных органов, определенная конфронтация органов государственной власти и местных органов в итоге привели к роспуску местных Советов и изданию **Положения об основах организации МСУ в РФ** на период поэтапной конституционной реформы, утвержденного Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. *Согласно данному Положению:*

* органами МСУ в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являлись выборные и другие органы МСУ - собрание представителей, глава МСУ.
* На территориях, включающих несколько городских или сельских поселений, совместным решением органов МСУ может быть создан единый орган МСУ соответствующих территорий;
* в городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек МСУ могло осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборным главой МСУ, который периодически отчитывается перед собранием, сходом. В иных населенных пунктах (городах, городских, сельских поселениях и др.) предусматривалось создание представительных коллегиальных органов МСУ и главы МСУ.
* В городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек глава администрации назначался главой администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа либо избирался населением;
* выборный представительный орган МСУ работал, как правило, на непостоянной основе и созывался на свои заседания соответствующим главой МСУ. При этом решения выборного представительного органа подписывались главой МСУ.
* В компетенцию выборного представительного органа МСУ входили: утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также установление местных налогов и сборов (по представлению и согласованию с главой МСУ), утверждение программы развития территорий, принятие положения (устава) о местном самоуправлении, осуществление контроля за деятельностью главы МСУ;
* в компетенцию главы МСУ входили: управление муниципальным хозяйством, распоряжение имуществом и объектами муниципальной собственности, разработка местного бюджета, обеспечение его исполнения, а также выполнение иных исполнительно-распорядительных функций. Причем данные функции глава МСУ осуществлял непосредственно или через образуемые им органы;
* органы МСУ наделялись правом самостоятельно определять свою структуру МСУ.

**13. Понятие МСУ. МСУ и государственная власть**

*ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» от 28.08.1995 №154-ФЗ и от 06.10.2003 №131-ФЗ;*

В соответствии с действующими конституционными нормами концепция государственного устройства РФ базируется на трехуровневой организации публичной власти. **Народ РФ осуществляет свою власть**:

* *непосредственно* (путем прямого волеизъявления);
* *через систему публичной власти*, которая осуществляется в России в формах государственной власти РФ (далее - федеральная власть), государственной власти субъектов РФ (далее - региональная власть) и МСУ (далее - муниципальная власть).

Каждый из этих уровней публичной власти организационно обособлен, т.е. самостоятелен в пределах своей компетенции.

Реализация указанного концептуального подхода к организации государственного устройства РФ обеспечивается установлением конституционных норм о том, что **центральные (федеральные), региональные (субъектов РФ) и местные (муниципальные) органы власти в определенной мере организационно обособлены друг от друга, самостоятельны в пределах своих полномочий, но природа их, по существу, одинакова**:

*все эти органы власти получают свои полномочия от народа (населения соответствующей территории);*

*имеют свою компетенцию, установленную законодательно;*

*содержание их деятельности определяется обеспечением прав и свобод человека и гражданина;*

*их решения и действия могут быть обжалованы в суд.*

В РФ наряду с общегосударственными интересами (интересами народа РФ) признаются общие интересы граждан, населения отдельных территориально обособленных частей государства (субъектов РФ и муниципальных образований), и гарантируется защита этих интересов. При этом из норм Конституции РФ о государственном устройстве РФ следует, что интересы населения субъектов РФ и муниципальных образований признаются и гарантируются в качестве самостоятельных интересов, не подчиненных общефедеральным интересам.

Предусмотренное федеральной Конституцией государственное устройство РФ гарантирует возможность реализации гражданами России права участия в управлении делами государства путем выражения своего мнения через федеральные, региональные, местные выборы и референдумы.

Формирование населением органов публичной власти различных уровней обеспечивает отражение интересов различных групп граждан. А отсутствие административной соподчиненности органов государственной власти и органов МСУ обеспечивает их взаимодействие в качестве самостоятельных представителей интересов населения. Это создает условия для наиболее адекватного отражения системой органов публичной власти многообразных, в том числе конкурирующих, интересов различных территориальных сообществ.

Обязательность наличия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ как самостоятельных органов власти, выражающих интересы различных территориальных сообществ, заложена в Конституции РФ.

Это является федеральной гарантией демократичности организации публичной власти в РФ.

*Статья 1 часть 2 ФЗ от 06.10.2003:*

*МСУ в РФ – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, ФЗ, а в случаях, установленных ФЗ, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы МСУ вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.*

**14. Право граждан на осуществление МСУ**

Право граждан на МСУ не упоминается в Конституции РФ, однако это выражение неоднократно использовалось в судебных решениях, в том числе решениях Конституционного Суда РФ.

С точки зрения Конституции РФ, **право граждан на МСУ** можно рассматривать как интегральное право, объединяющее в себе следующие права и свободы граждан:

*участвовать в управлении делами государства непосредственно через участие в местных референдумах, а также не принимать в них участия;*

*избирать в органы МСУ, а также не участвовать в муниципальных выборах;*

*быть избранным в органы МСУ, а также отказаться от исполнения полномочий выборного лица;*

*иметь доступ к муниципальной службе и право увольнения с муниципальной службы;*

*обращаться в органы МСУ и получать ответ по существу своего заявления.*

Приведенный перечень прав не следует дословно из норм Конституции РФ, он несколько шире их. Однако данное расширение базируется на конституционных нормах, а именно - а положениях статьи 37 Конституции, установивших право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также запрет на принудительный труд.

**Право на МСУ в контексте норм Европейской хартии МСУ:**

Распространенный взгляд на МСУ как на право граждан, аналогичное иным правам и свободам человека и гражданина, следует признать некорректным.

В рамках дискуссии о том, что есть МСУ – право или обязанность. Главным аргументом сторонников отношения к МСУ как к праву традиционно является *статья 3 Европейской хартии МСУ*, в которой (в редакции официального русского перевода) указывается, что «под *МСУ* понимается право и реальная способность органов МСУ регламентировать значительную часть публичных дел».

Следует сразу же отметить, что *в Хартии говорится не о праве граждан, а о праве органов МСУ. И уже с этой точки зрения нельзя приравнивать право на МСУ к личным правам граждан*.

Следует также указать, что корректность использования в данном контексте перевода термина "*органы МСУ*" вызывает серьезные сомнения.

Под *термином "орган МСУ" в России* понимается учреждение, реализующее соответствующие властные полномочия. Но МСУ – это не власть учреждений, а форма власти народа – это требование Конституции РФ (статья 3).

*Подход к МСУ как к форме власти народа* в полной мере соответствует и положениям п. 2 ст. 3 Хартии, в котором установлено, что право "*осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования*", а также через формы непосредственной демократии.

**Первоисточниками Европейской хартии МСУ являются аутентичные тексты на французском и английском языках**. Исходя из заглавия Хартии выражение "МСУ" является переводом английского "local self-government" и французского "l\_autonomie locale". Слова в определении МСУ, данном в Хартии, переведенные на русский язык как "органы МСУ", во французской версии звучат как "collectivites locales", а в английской - "local authorities". Термины текстов-первоисточников построены не по схеме орган (учреждение) по осуществлению МСУ, как это сделано в русской версии, а являются самостоятельными терминами. При этом принципиально важно, что содержание этих терминов шире, чем обозначение только учреждений по осуществлению муниципальной власти. В частности, во французском языке упомянутое выражение применяется (в том числе) для обозначения территориальных образований, соответствующих российским муниципальным образованиям.

Следует также отметить, что исходя из нормы абз. 9 преамбулы Хартии органы МСУ как учреждения обозначаются терминами "decision-making bodies" (англ.) и "organes de decision" (фр.). В официальной русской версии последние упомянутые термины переведены как "органы МСУ", вследствие чего в названном абзаце преамбулы содержится положение о необходимости существования "органов МСУ, которые наделены демократически созданными органами". Данное положение русской версии Хартии вызывает, как минимум, недоумение.

Статья 3 Хартии определяет, что под **местным самоуправлением** понимаются право и реальная способность объектов, именуемых в текстах-первоисточниках "local authorities" и "collectivites locales", регламентировать значительную часть публичных дел. Из преамбулы Хартии следует, что государства, подписавшие данный международный договор, признают, что названные объекты являются одной из главных основ любого демократического строя, что их существование обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление, что защита и укрепление МСУ является значительным вкладом в построение Европы, основанной на принципах демократии.

**Указанными нормами в Хартии констатируется:**

*во-первых, признание существования в государстве, присоединившемся к Хартии, "local authorities" ("collectivites locales"), т.е. факта, что население государства уже разделено на территориально обособленные общности, имеющие собственные интересы, обусловленные проживанием в соответствующей местности (муниципальном образовании);*

*во-вторых, что реализация и защита этих интересов наиболее эффективно осуществляется органами публичной власти, сформированными населением указанных местностей;*

*в-третьих, что защита указанных интересов является неотъемлемой частью демократического государственного устройства.*

В Европейской хартии МСУ вопрос о признании наличия "local authorities" (англ.) ("collectivites locales" (фр.)) не рассматривается - их объективное существование констатируется как очевидный, всеми признаваемый, а потому не требующий специального доказательства факт. В Хартии идет речь не о праве граждан на объединение в целях осуществления МСУ, а о следующих шагах: о юридическом признании прав территориальных объединений граждан и установлении государственных гарантий реализации этих прав.

**Изложенное позволяет ставить вопрос о том, что действующий официальный перевод Хартии не вполне адекватен, поскольку Европейская хартия МСУ говорит о МСУ как о власти населения, реализуемой, в том числе, через особые учреждения - органы МСУ, а официальная русская версия Хартии - о власти органов МСУ.**

Говоря о праве на МСУ, необходимо указать, что это не аналог прав граждан, а элемент квалификации МСУ как одного из проявлений власти народа, т.к. необходимо разделять право граждан на участие в МСУ и право населения на осуществление МСУ.

**Право населения на осуществление МСУ** – это одна из составных частей права народа на власть. Существом МСУ является решение вопросов местного значения, а также иная деятельность по представлению и защите интересов местных сообществ (населения муниципальных образований). Но эта деятельность является не только правом, но и обязанностью решать вопросы местного значения, осуществлять иную деятельность, законодательно отнесенную к ведению МСУ, нести ответственность за законность и целесообразность деятельности представителей населения.

**Кроме того, бремя МСУ включает в себя обязанности граждан:**

*соблюдать общеобязательные правила, установленные органами МСУ;*

*взаимодействовать с муниципальной властью и ее представителями в формах, регламентация которых осуществлена как законами, так и актами самой муниципальной власти;*

*воздерживаться от действий, осуществление которых отнесено к компетенции органов МСУ.*

*Еще один элемент бремени МСУ - ограничения отдельных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые федеральными законами в отношении выборных лиц МСУ и муниципальных служащих.*

**15. (полно) Общие принципы МСУ: понятие, со­держание и правовое регулирование**

**Общие принципы МСУ** – принципы деятельности населения и его представителей (органов МСУ) по решению вопросов местного значения, реализации иных полномочий, отнесенных к ведению МСУ Конституцией РФ, ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ", а также актами, принятыми в соответствии с ними.

**К общим принципам МСУ относятся:**

* *самостоятельность* решения населением вопросов местного значения – органы МСУ не входят в систему государственной власти; правовые акты, принимаемые органами государственной власти не должны ущемлять права и интересы органов МСУ; органы государственной власти не могут относить к своему ведению вопросы, решаемые органами МСУ;
* *организационная обособленность* МСУ в системе управления государством;
* *взаимодействие с органами государственной власти* в осуществлении общих задач и функций;
* *сочетание* представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан;
* *соответствие материальных и финансовых ресурсов* МСУ его полномочиям;
* *ответственность* органов МСУ и их должностных лиц перед населением и государством;
* *многообразие организационных форм* осуществления МСУ;
* *соблюдение прав и свобод человека и гражданина* при осуществлении МСУ;
* *законность* в организации и осуществлении МСУ;
* *гласность* при осуществлении МСУ;
* *сочетание коллегиальности и единоначалия* в местном самоуправлении;
* *наличие государственных гарантий* МСУ;
* *возможность передачи на уровень МСУ исполнения отдельных государственных полномочий*.

**Принципы МСУ** – это закрепляемые Конституцией, федеральными законами коренные начала и идеи, которые определяют статус МСУ, его органов и должностных лиц, а также характер содержания его деятельности:

**Самостоятельность решения населением вопросов местного значения** – Статьей 130 Конституции РФ определено, что МСУ "*обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения*". Понятие "*самостоятельное решение*" в данном контексте может иметь *несколько вариантов понимания*:

решение, принимаемое населением через формы прямого волеизъявления - местным референдумом, сходом (в малочисленных муниципальных образованиях);

решение, принимаемое через формы прямого волеизъявления или представительным органом МСУ;

решение, принимаемое через формы прямого волеизъявления или обладающим соответствующим полномочием органом (должностным лицом) МСУ.

**Многообразие организационных форм осуществления МСУ** – организационные формы МСУ выбираются населением каждого муниципального образования самостоятельно. Статья 131 (пункт 1) Конституции РФ устанавливает, что "*структура органов МСУ определяется населением самостоятельно*". Вместе с тем эта самостоятельность не абсолютна, организация муниципальной власти должна соответствовать основам конституционного строя РФ и вытекающим из этих основ принципам демократии и децентрализации власти.

В ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" (06.10.2003) установлен **ряд требований к структуре органов МСУ:**

установлен перечень органов МСУ, обязательных к формированию во всех муниципальных образованиях:

*представительный орган муниципального образования* (исключение - муниципальные образования с численностью избирателей менее 100 человек, где полномочия представительного органа осуществляет сход жителей муниципального образования),

*глава муниципального образования*,

*местная администрация*.

установлен запрет на совмещение должности главы местной администрации и председателя представительного органа муниципального образования (исключение - муниципальные образования с численностью населения менее 1000 человек).

**Сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан**

Конституция: "*МСУ в пределах своих полномочий самостоятельно*" (статья 12); "*МСУ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения*" (статья 130).

Самостоятельность МСУ может выражаться в "*безбрежной независимости*", близкой к государственному суверенитету, или ограничением самостоятельности до права добросовестно исполнять директивы органов государственной власти.

Самостоятельность МСУ может быть также выражена как идея о том, что *МСУ осуществляется исключительно через прямое волеизъявление народа*, или квалификацией МСУ как власти органов МСУ, которые вправе принимать какие-либо решения.

**Самостоятельность населения в осуществлении МСУ** – право населения соответствующей территории решать вопросы местного значения как через прямое волеизъявление, так и через представителей.

*Формами прямого волеизъявления* являются:

муниципальные выборы,

местный референдум,

отзыв населением выборных лиц МСУ,

сход граждан (в случае, когда уставом муниципального образования предусмотрено осуществление сходом полномочий представительного органа МСУ),

выявление путем голосования мнения населения по вопросу изменения границ территорий, в которых осуществляется МСУ.

Деятельность выборных и невыборных органов МСУ является **формой осуществления МСУ через представителей**. Наряду с осуществлением МСУ предусмотрен *институт участия населения в осуществлении МСУ* (собрания и конференции жителей на части территории муниципального образования, территориальное общественное самоуправление, правотворческая инициатива граждан, участие жителей в публичных слушаниях, опросах граждан, обращения жителей в органы МСУ).

**Соотношение между тремя указанными формами следующее.**

1) Решения, принятые через формы прямого волеизъявления, имеют законодательно установленные правовые последствия, изменить которые можно лишь путем повторного обращения к соответствующей форме прямого волеизъявления. Такие решения обладают приоритетом по отношению к решениям, принимаемым органами МСУ.

2) Полномочия органов МСУ определяются уставом муниципального образования на основании норм действующих законов. Решения органов МСУ, принятые в пределах установленной компетенции, обязательны на всей территории муниципального образования, но не могут отменять решения, принятые путем прямого волеизъявления.

3) Решения и действия, осуществленные в формах участия граждан, имеют характер индивидуальных или коллективных инициатив жителей. Решения, принятые жителями через инициативные формы участия в местном самоуправлении, подлежат рассмотрению в органах МСУ. Однако предложения собраний жителей, органов территориального общественного самоуправления могут быть приняты или отвергнуты органами МСУ. Не носят упомянутые решения обязательного характера и для жителей той части муниципального образования, где прошло соответствующее собрание и организовано территориальное общественное самоуправление.

**Соблюдение прав и свобод человека и гражданина**

Статья 18 Конституции РФ установила, что права и свободы человека и гражданина "*определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, МСУ и обеспечиваются правосудием*".

В отношении МСУ эта норма является выражением сути этой формы народовластия. Не случайно Европейская хартия МСУ говорит о МСУ как о *власти, максимально приближенной к гражданам*. Решение вопросов местного значения, создание условий для обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения в целом - это и есть реализация одного из ключевых прав человека и гражданина в демократическом обществе – права на достойную жизнь. Уровень гарантированности этого права вполне можно рассматривать как показатель уровня развития демократии в государстве.

Рассматривая проблему соблюдения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении МСУ, следует отметить, что *регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина отнесены Конституцией РФ к ведению РФ (статья 71), а защита прав и свобод человека и гражданина - к совместному ведению РФ и субъектов РФ (статья 72).*

**Таким образом, исходя из конституционных требований соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении МСУ является обязательным, но при этом муниципальные правовые акты не могут вторгаться в сферы регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина.**

В Конституции РФ указан ряд прав и свобод человека и гражданина, к обеспечению которых в соответствии с конституционными нормами имеют непосредственное отношение органы МСУ:

*право доступа к информации, затрагивающей права и свободы человека и гражданина;*

*право обращения в органы МСУ;*

*право на участие в управлении делами государства;*

*право на жилище;*

*право на охрану здоровья и медицинскую помощь;*

*право на образование;*

*право на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов МСУ.*

Также МСУ имеет отношение к таким конституционно гарантированным правам и свободам человека и гражданина, как:

*свобода передвижения;*

*право свободно получать информацию;*

*право на объединение;*

*свобода экономической деятельности;*

*право частной собственности;*

*право на благоприятную окружающую среду;*

*право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры;*

*право защиты от злоупотребления властью.*

**Гласность МСУ** – цель осуществления МСУ – решение вопросов местного значения – непосредственного обеспечения жизнедеятельности жителей муниципального образования. Данная цель требует работы органов МСУ в постоянном контакте с жителями, широкого информирования населения о деятельности муниципальных властей. **Основные формы обеспечения гласности в деятельности органов МСУ:**

учреждение печатного издания муниципального образования, в котором публикуются официальные тексты решений органов МСУ;

создание муниципальной информационной службы, а также вменение в обязанность лицам, обладающим собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, регулярного информирования электронных и печатных СМИ о результатах и планах своей работы;

проведение регулярных встреч выборных лиц МСУ и иных лиц, обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, с жителями муниципального образования (система отчетов перед избирателями);

проведение публичных слушаний (ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" определено, что публичные слушания в обязательном порядке проводятся по вопросам принятия и внесения изменений в устав муниципального образования, по проекту местного бюджета и отчета о его исполнении);

проведение опросов жителей по наиболее важным вопросам, предполагаемым к решению органами МСУ (опросы не только дают муниципальным властям информацию о взглядах жителей на те или иные проблемы, но и обеспечивают население информацией о направлениях работы органов МСУ);

создание совещательных органов из лиц, представляющих интересы отдельных групп населения и обладающих собственными механизмами доведения информации до жителей (общественные советы по территориальному общественному самоуправлению, по координации деятельности местных отделений политических партий, по экологическим проблемам и т.д.).

**Правовое регулирование полномочий органов МСУ**

ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" (06.10.2003) устанавливает *перечень вопросов местного значения*, который не может быть изменен иначе как посредством изменения или дополнения именно данного ФЗ. Ранее можно было изменить перечень предметов ведения МСУ любым отраслевым ФЗ или законом субъекта РФ.

*Принцип правового регулирования* полномочий органов МСУ позволяет закрепить единый источник финансирования реализации полномочий этих органов по решению вопросов местного значения.

В настоящее время *решение вопросов местного значения должно осуществляться за счет средств местного бюджета*. При этом ФЗ и законами субъектов РФ могут быть установлены дополнительные источники финансирования затрат на выполнение полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения (средства федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов РФ и другие).

**Материальная и финансовая обеспеченность полномочий МСУ**

Президентом РФ в 2002 году была создана *Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами МСУ*. Комиссией был сделан вывод о необходимости внесения серьезных изменений в законодательство РФ. При этом речь шла не только об изменении перечня полномочий органов власти, но и о содержание норм, гарантирующих конструктивное взаимодействие между уровнями власти, иных сил, имеющих политическое влияние в государстве, норм, регулирующих разрешение различных потенциально возможных конфликтных ситуаций.

Результатом работы данной Комиссии стали проекты ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" и "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ".

Круг вопросов, подлежащих решению органами власти субъектов РФ и муниципальных образований, остался в основе своей прежним. Законопроекты были направлены на более четкое определение границ компетенции властей различных уровней, установление ясных критериев и действенных механизмов ответственности органов власти, создание условий для урегулирования проблемы адекватного соответствия полномочий органов власти и ресурсного обеспечения для реализации этих полномочий.

**Общими направлениями решения данной проблемы стали:**

формирование налоговой базы каждого из уровней власти за счет налоговых источников, содействие развитию которых может быть осуществлено в рамках деятельности органов соответствующего уровня власти;

пересмотр законодательства о льготах в целях:

изменения статуса льгот как одного из источников дохода в механизм поддержки лиц, социально слабо защищенных, повышения адресности льгот;

перевода льгот в преимущественно денежную форму;

однозначного установления, что льготы финансируются за счет бюджета того уровня публичной власти, органы которого издали акт о введении льгот;

расширение возможностей обеспечения решения вопросов местного значения не путем использования средств местного бюджета и иной муниципальной собственности, а путем создания условий для решения соответствующих вопросов через рыночные механизмы.

**Организационное обособление МСУ в системе государственного управления**

**МСУ** – это элемент государственного устройства РФ, являющийся одновременно и составной частью системы управления государством, и самостоятельным уровнем публичной власти, и элементом самоорганизации граждан.

**Анализ Европейской Хартии позволяет утверждать следующее.**

**А**. Норма о том, что "органы МСУ не входят в систему органов государственной власти", служит основанием для утверждения о необходимости осуществления публичной власти в муниципальных образованиях лицами, замещающими свои должности в силу избрания их населением, и о недопустимости замещения соответствующих должностей путем назначения органами или должностными лицами гос. власти.

**Б**. Реализация нормы Конституции России о том, что "органы МСУ не входят в систему органов государственной власти", препятствует широкому, не санкционированному законодательно применению механизмов административного воздействия органов (должностных лиц) государственной власти на органы (должностные лица) МСУ.

**В**. Обособленность органов МСУ от системы органов государственной власти исключает возможность определения компетенции органов и должностных лиц муниципальной власти через подзаконные акты органов государственной власти и, таким образом, приводит к необходимости решать данный вопрос через законы, что соответствует требованиям ст. 4 Хартии: "Сфера компетенции МСУ", в которой указано, что основные полномочия органов МСУ должны быть установлены Конституцией или законом (п. 1); а полномочия органов МСУ "могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом" (п. 4).

**Сочетание коллегиальности и единоначалия в МСУ**

Конкретные организационные формы МСУ определяются в уставе каждого муниципального образования. Вместе с тем федеральным законодательством установлены определенные гарантии сочетания коллегиальности и единоначалия в осуществлении МСУ.

ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" (06.10.2003) предусмотрены **обязательность наличия коллегиального органа МСУ**– представительного органа муниципального образования и главы местной администрации – лица, возглавляющего деятельность местной администрации на принципах единоначалия. Должность главы местной администрации может быть как самостоятельной, так и совмещаться с должностью главы муниципального образования.

При этом в данном ФЗ **установлена возможность существования единоличных органов МСУ** – должностных лиц, обладающих собственными персональными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава местной администрации относится к данной категории должностных лиц.

Разделение функций между этими органами МСУ определяется уставом муниципального образования.

Коллегиальный выборный орган состоит из лиц, имеющих различные взгляды, отражающих интересы различных групп населения не только по территориальному признаку - по избирательным округам, но и в силу своих личных качеств - социальных, возрастных, этнических и иных групп населения. Выработка решения в условиях многообразия взглядов дает возможность повысить адекватность окончательного решения интересам населения муниципального образования в целом. Вместе с тем, коллегиальная работа требует значительного времени. Так, работа над местным бюджетом в представительном органе продолжается, как правило, не менее двух-трех месяцев.

**Государственная гарантия МСУ**

Конституцией России (статья 12) определено, что в РФ "признается и гарантируется МСУ". Эта статья дает основания для вывода о том, что наличие государственных гарантий МСУ относится к основам конституционного строя РФ. *Государственные гарантии МСУ условно можно разделить на три группы:*

*1. создающие условия для осуществления МСУ* (формирование законодательной базы о местном самоуправлении; установление обязанности выплаты компенсации МСУ расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти; разработка государственных образовательных стандартов и организация подготовки и повышения квалификации кадров муниципальных образований и т.д.);

*2. направленные на недопущение или пресечение деятельности, препятствующей осуществлению МСУ* (установление ответственности за неисполнение муниципальных правовых актов; установление запрета на ограничение законных прав МСУ; возможность обращения в суд, а также в прокуратуру по вопросам незаконности решений и действий (бездействия) органов МСУ (их должностных лиц));

*3. обеспечивающие право МСУ защищать свои интересы* (право МСУ на судебную защиту и защиту системой прокуратуры; право обжалования в суд решений и действий органов государственной власти и органов МСУ, обращения в прокуратуру; право населения муниципального образования на отзыв выборных лиц МСУ).

**Законность в организации и осуществлении МСУ**

*МСУ – власть подзаконная*. На обязанность соблюдения органами МСУ Конституции России и законов указывает ст. 15 Конституции РФ.

*Формы обеспечения законности в деятельности органов МСУ и их должностных лиц* – это выполнение норм действующего законодательства, действие строго в рамках своих полномочий, доступность к информации о деятельности органов МСУ, обязанность решать возникающие проблемы населения, неукоснительно соблюдать Устав муниципального образования и т.д.

Конституцией РФ (ст. 46, 52) установлены возможность обжалования в суд решений и действий (бездействия) органов МСУ, а также государственная гарантия защиты от злоупотребления властью.

ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" определено, что устав муниципального образования (акт, обладающий высшей юридической силой в системе нормативных правовых актов муниципального образования) вступает в силу после его государственной регистрации. Государственная регистрация в данном случае является элементом государственного контроля.

*В законодательстве предусмотрены также механизмы принуждения органов МСУ и их должностных лиц к соблюдению требования законности.*

Указанным ФЗ предусмотрена обязанность прокуратуры надзирать за законностью в деятельности по осуществлению МСУ, а также установлено, что в случае нарушения представительным органом или главой муниципального образования законов их полномочия могут быть принудительно досрочно прекращены органами государственной власти субъекта РФ.

**Ответственность органов и должностных лиц МСУ**

Действующим законодательством ответственность коллегиальных органов МСУ перед населением не предусматривается. Население не вправе распустить представительный орган МСУ, однако вправе отозвать отдельных депутатов, иных выборных лиц.

*Статус выборных лиц МСУ* – выборных должностных лиц, депутатов, иных выборных лиц (как и представителей других уровней публичной власти) - носит двойственный характер. Обслуживаемым субъектом для выборных лиц является народ, их избравший. Но выборные лица являются не только "слугами народа", но и его представителями, выразителями его интересов, ведь именно для этого их и избирают. Таким образом, выборные лица сочетают в себе полномочия как обслуживающего, так и обслуживаемого субъектов.

Соответственно, выборные лица должны нести ответственность и как лица, занимающиеся обслуживанием населения, и как руководители населения муниципального образования.

Как лица, занимающиеся обслуживанием населения муниципального образования, выборные лица могут нести ответственность за решение вопросов местного значения в формах, максимально отвечающих интересам населения, за исполнение своих предвыборных обязательств, за результаты работы с обращениями населения.

Как руководители муниципального образования выборные лица могут нести ответственность за соответствие своей деятельности требованиям законодательства и устава муниципального образования, за результаты взаимодействия с руководством иных муниципальных образований, с органами государственной власти.

*При ненадлежащем исполнении своих функций выборными лицами МСУ население может применить к ним следующие меры воздействия:*

отзыв соответствующего лица населением;

отказ в доверии на очередных муниципальных выборах;

обращение в суд в целях признания актов органов МСУ незаконными;

обращение в органы государственной власти субъекта РФ с предложением о роспуске представительного органа МСУ, отрешении от должности главы муниципального образования;

критика в рамках публичных слушаний, иных публичных мероприятий, а также в СМИ.

**15. (кратко) Общие принципы МСУ: понятие, со­держание и правовое регулирование**

**Общие принципы МСУ** – закрепленные КРФ, ФЗ, обусловленные природой МСУ коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами, и обязательные для органов государственной власти РФ и субъектов РФ, муниципальных образований. *Общие принципы МСУ:*

* предопределяют единые основы построения и функционирования муниципальной власти на всей территории РФ;
* помогают уяснить сущность МСУ, его отличительные черты и признаки; являются критерием оценки действующей системы МСУ;
* способствуют сохранению преемственности в развитии институтов МСУ; служат обеспечению прав населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.

*Реализация принципов МСУ обеспечивается* их правовым закреплением в законодательстве, уставах МО и системой соответствующих данным принципам организационных форм и методов муниципальной работы.

*Установление общих принципов организации МСУ относится к предметам ведения РФ и ее субъектов.*

**Общие правовые принципы организации МСУ:**

* приоритет общепризнанных принципов и норм м/н права, м/н договоров в области МСУ по отношению к законодательству о МСУ; допустимость изменения общих принципов организации МСУ, установленных законом, путем изменений и дополнений в него; осуществление правового регулирования вопросов организации МСУ органами государственной власти субъектов РФ в случаях и порядке, установленных законом; обязательность МПА на всей территории МО; высшая юридическая сила устава МО и решений, принятых на местном референдуме (сходе граждан), в системе МПА;
* судебная защита прав МСУ.

**Общие территориальные принципы организации МСУ:**

* осуществление МСУ на всей территории РФ;
* установление и изменение границ территорий МО законами субъектов РФ с учетом требований ФЗ 2003 года; преобразование МО законами субъектов РФ в соответствии с ФЗ 2003 года;
* разграничение территории субъекта между поселениями.

**Общие организационные принципы организации МСУ:**

* органы МСУ не входят в систему органов государственной власти;
* органы МСУ избираются непосредственно населением и (или) образуются представительным органом МСУ;
* структура органов МСУ определяется МО самостоятельно с учетом требований ФЗ 2003 г.;
* структура местной администрации утверждается представительным органом МО по представлению главы местной администрации;
* органы МСУ наделяются собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и могут наделяться отдельными государственными полномочиями.

**Общие экономические принципы организации МСУ:**

* признание и защита муниципальной собственности;
* самостоятельность управления органами МСУ муниципальной собственностью, установления и исполнения местного бюджета;
* наличие у каждого МО собственного бюджета;
* нахождение в собственности МО имущества, предназначенного для решения стоящих перед ними вопросов;
* недопустимость определения ФЗ и законами субъектов РФ объемов расходов за счет средств местных бюджетов.

**Общие принципы организации МСУ:**

*1) самостоятельность решения населением вопросов местного значения* (самостоятельное решение населением вопросов местного значения осуществляется путем местного референдума, муниципальных выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы МСУ; реализация данного принципа предполагает обеспечение финансово-экономической самостоятельности МСУ; муниципальное законодательство запрещает органам государственной власти вмешиваться в деятельность органов МСУ; самостоятельность МО гарантируется нормами МуП в пределах их полномочий);

*2) организационное обособление МСУ*, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций (органы МСУ не входят в систему органов государственной власти; обеспечение возможности МО самим определять свои внутренние административные структуры, отвечающие местным потребностям и обеспечивающими эффективное управление);

*3) сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан* (приоритет представительных органов в нормативном регулировании по предметам ведения МО обеспечивается его правом осуществлять контроль за деятельностью иных органов и должностных лиц МСУ; реализация данного принципа создает необходимые условия и предпосылки для осуществления эффективного контроля населения за деятельностью выборных и иных органов МСУ, гарантирует непосредственное участие населения в решении вопросов местного значения);

*4) соответствие материальных и финансовых ресурсов МСУ его полномочиям* (финансовые средства органов МСУ должны быть соразмерны предоставленным им полномочиям; муниципальная собственность; финансовая самостоятельность – законодательное закрепление собственных доходов местных бюджетов; реформа МСУ призвана обеспечить сбалансированность местных бюджетов на основе укрепления доходной базы, обеспечения их самостоятельности);

*5) ответственность органов и должностных лиц МСУ перед населением* (обеспечивает эффективность осуществления местных задач, отнесенных к ведению МО, учет и защиту интересов населения в деятельности органов МСУ, тесную связь населения с органами и должностными лицами МСУ; реализация данного принципа предполагает использование населением МО различных форм контроля за деятельностью органов и должностных лиц МСУ; в уставе МО устанавливаются основания и виды ответственности органов и должностных лиц МСУ перед населением);

*6) многообразие организационных форм осуществления МСУ* (особенности организации МСУ в РФ обусловлены федеративным устройством государства, многонациональностью, самобытностью многих регионов, особенностями исторических и местных традиций, разнообразием основных типов поселений, возможностью самого населения самостоятельно определять структуру органов МСУ);

*7) соблюдение прав и свобод человека и гражданина* (реализуются прежде всего на местном уровне; реализация данного принципа обеспечивается в процессе деятельности МО по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения);

*8) законность в организации и деятельности МСУ* (важнейшая гарантия МСУ; государство гарантирует обязательность исполнения актов МО; организация и деятельность МСУ должна осуществляться на основе закона и в рамках закона; государственный контроль за осуществлением органами МСУ отдельных государственных полномочий; прокурорский надзор; обжалование решений в судебном порядке);

*9) гласность деятельности МСУ* (открытый характер деятельности органов МСУ, систематическое информирование о ней населения; органы МСУ обязаны обеспечить полную и достоверную информацию о своей работе – информирование населения о заседаниях, решаемых вопросах, принимаемых решениях; отчеты депутатов, их встречи с избирателями, выступления в СМИ, собрания граждан, публичные слушания, гласность бюджетной деятельности МО);

*10) коллегиальность и единоначалие в деятельности МСУ* (руководство местной администрацией осуществляет глава местной администрацией на принципах единоначалия; коллегиальные начала в организации и деятельности представительного органа МСУ – данный орган коллегиальный, его состав определяется уставом МО, свои решения принимает коллегиально; гарантии коллегиальности – требования кворума, необходимого для работы и для принятия решения);

*11) государственная гарантия МСУ* (государство берет на себя обязанность обеспечить осуществление МСУ на всей территории РФ, гарантирует самостоятельность МСУ в решении вопросов, отнесенных к его ведению, создает необходимые финансово-экономические, организационно-правовые и иные условия и предпосылки формирования и развития МСУ и его правовой защиты).

**16. Функции МСУ: понятие, содержание и правовое регулирование**

Понятие "**функция**" может иметь значение и как *обязанность*, круг деятельности, и как *явление*, зависящее от другого явления и изменяющееся по мере изменения этого другого явления.

**Функция органов МСУ** – это "мера должного поведения" – его обязанность совершать именно те действия, которые они обязаны совершать исходя из целей и задач, поставленных перед ним, а также осуществлять свою деятельность и реализовывать такую политику, которая обеспечивала бы надлежащее местное управление.

**Функции МСУ** – основные направления муниципальной деятельности.

**Классификация функций** до сих пор вызывает научные споры. Некоторые ученые считают, что функции органов управления можно классифицировать по формам и методам управления. Есть точка зрения, что "функции являются одним из элементов содержания управления" и могут подразделяться на:

* *сбор, обработку, анализ информации, передачу информации другим органам;*
* *прогнозирование; организацию; регулирование;*
* *руководство; координацию; планирование;*
* *стимулирование; контроль; учет.*

**Основные функции МСУ:**

* **обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения** – МП закрепляет правовые гарантии участия населения в осуществлении МСУ (граждане имеют равные права на осуществление МСУ вне зависимости от пола, расы и т.д.); МСУ призвано обеспечить создание условий для эффективного участия граждан в осуществлении МСУ:
* наличие выборных органов МСУ;
* использование в муниципальной деятельности институтов прямой демократии;
* наличие материально-финансовой базы для решения вопросов местного значения.
* **управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами МСУ** – органы МСУ осуществляют от имени муниципального образования права собственника в отношении имущества и местных финансов, входящих в состав муниципальной собственности; вопросы, связанные с управлением муниципальной собственностью, местными финансами, могут в соответствии с законодательством о МСУ, уставами муниципальных образований выноситься на местный референдум; население в соответствии с уставом муниципального образования вправе в порядке реализации народной правотворческой инициативы вносить проекты правовых актов по вопросам управления муниципальным хозяйством, местными финансовыми средствами в органы МСУ, которые обязаны их рассмотреть.
* **обеспечение комплексного развития территории муниципального образования** – то есть повышения эффективности местного хозяйства, решение социально-культурных, экологических задач, а также рациональное использование рудовых, природных и других местных ресурсов, создание необходимых условий для жизни и отдыха граждан. Данная функция осуществляется в основном посредством планирования – представительные органы МСУ принимают планы и программы развития муниципального образования, а также контролируют их реализацию, утверждая отчеты об их исполнении. данная функция предполагает сбор, обработку и обобщение необходимой информации.
* **обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бутовых и других жизненно важных услугах** – органы МСУ для этого организуют, содержат, развивают соответствующие муниципальные предприятия, учреждения, организации и службы. Муниципальные органы обязаны создавать условия для жилищного и социально-культурного строительства; для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания; для деятельности учреждений культуры, СМИ и т.д. Кроме того, органы МСУ обеспечивают санитарное благополучие населения, социальную поддержку и содействие занятости населения, противопожарную безопасность;
* **охрана общественного порядка** – *общественный порядок* – основа нормальной жизни муниципального образования, функционирования местной демократии, необходимое условие реализации прав и свобод граждан – характеризует состояние местной жизни муниципального образования, уровень правовой культуры и правосознания муниципальных служащих, граждан, их объединений. Охрану общественного порядка обеспечивают муниципальные органы охраны общественного порядка, которые содержат органы МСУ, а также осуществляют контроль за их деятельностью (*милиция общественного порядка*, которая является составной частью милиции РФ и входит в структуру МВД РФ). В обеспечении охраны общественного порядка на территории муниципального образования принимают участие комиссии, функционирующие при местной администрации: административные, по делам несовершеннолетних и защите их прав, наблюдательные.
* **представительство и защита интересов и прав МСУ, гарантированных Конституцией РФ и ФЗ** – реализация данной функции преследует цель обеспечить учет мнения населения муниципальных образований, гарантируемых государством интересов и прав МСУ при выработке и осуществлении государственной политики при решении важнейших вопросов государственной и общественной жизни. *Представительство и защиту интересов прав МСУ* осуществляют, прежде всего, органы и должностные лица МСУ при взаимодействии с органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями. Они наделены для этого соответствующими полномочиями (*представительные органы МСУ обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ*). Граждане, население муниципальных образований также участвуют в реализации данной функции МСУ, используя в этих целях институты и формы прямой демократии (референдумы, сходы и т.д.). В некоторых случаях учет мнения населения государственными органами является обязательным (при изменении границ муниципального образования). Одной из организационных форм, с помощью которой осуществляется *функция представительства и защиты интересов и прав МСУ*, являются ассоциации и союзы муниципальных образований. Они образуются в целях координации деятельности муниципальных образований, более эффективного осуществления своих прав и интересов.

**17. Система МСУ: понятие и состав**

Различные элементы МСУ находятся во взаимосвязи друг с другом, образуя систему МСУ в Российской Федерации. Термин "система МСУ" не используется ни в Конституции РФ, ни в судебных решениях по проблемам МСУ. Вместе тем использование данного термина представляется вполне уместным, поскольку *понятие системы подразумевает*, что ее элементы структурированы, находятся между собой в определенной упорядоченной связи и образуют в силу этого некоторую целостность.

**Система МСУ** – совокупность организационных форм осуществления МСУ, посредством которой в рамках соответствующих муниципальных образований обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни.

**Элементами системы МСУ являются:**

*1) формы осуществления МСУ непосредственно жителями муниципального образования:*

муниципальные выборы;

местный референдум;

отзыв выборных лиц МСУ;

голосование по выявлению мнения населения об отношении к изменению границ территорий, в которых осуществляется МСУ;

сход жителей муниципального образования (в муниципальных образованиях с численностью избирателей, не превышающей 100 человек);

*2) деятельность органов МСУ:*

выборных коллегиальных;

выборных единоличных (выборных должностных лиц МСУ);

невыборных – сформированных (назначенных) выборными органами или в ином порядке, предусмотренном уставом муниципального образования;

*3) инициативные формы участия жителей в местном самоуправлении* (территориальное общественное самоуправление, клубы по интересам, связанным с решением вопросов местного значения, собрания граждан по месту жительства, народная правотворческая инициатива, участие в публичных слушаниях, обращения в органы МСУ, обсуждение проблем, связанных с решением вопросов местного значения, в СМИ и т.п.);

*4) деятельность муниципальных служащих.*

В иерархии указанных элементов системы МСУ *основополагающим элементом являются формы прямого (непосредственного) осуществления населением МСУ*. В этой группе особую роль играют муниципальные выборы – акция, проходящая систематически во всех муниципальных образованиях России.

ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" допускается исключение из данного правила в отношении муниципальных образований – муниципальных районов, в которых уставом определено, что представительный орган формируется не путем муниципальных выборов, а из представителей внутрирайонных муниципальных образований, а глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава. В отличие от выборов, остальные формы прямого осуществления населением МСУ могут не применяться неограниченно долгое время.

Вторая группа в иерархии элементов системы МСУ – *деятельность органов МСУ*, для которых решения, принятые через формы прямого осуществления населением МСУ, являются обязательными к исполнению и не могут быть ими отменены или изменены. В этой группе следует выделить представительный орган МСУ, обязательный к созданию в соответствии с ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" (исключение - малочисленные муниципальные образования, где полномочия представительного органа осуществляет сход жителей), главу муниципального образования и местную администрацию.

Третьей группой являются *инициативные формы участия жителей в МСУ.* Эта деятельность, на которую органы МСУ обязаны реагировать, но они вправе как принимать к исполнению предложения граждан, выдвинутые в инициативном порядке, так и отказаться от реализации тех или иных предложений по мотивам нецелесообразности.

Четвертую группу составляют *деятельность муниципальных служащих,* имеющая целью обеспечение исполнения решений, принятых населением непосредственно, органами МСУ, а также обеспечение гражданам условий для реализации инициативных форм участия в местном самоуправлении.

**Единство данной системы** проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между различными формами ее осуществления, а также в том, что все ее организационные формы находятся в тесной взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости.

Согласно Конституции, МСУ в РФ осуществляется в различных **организационных формах** (статья 130). Эти формы организуют систему.

**Система МСУ – совокупность организационно-правовых форм, через которых население муниципального образования обеспечивает решение вопросов местного значения.**

1. *представительный орган (статья 14 ФЗ)*
2. *глава муниципального образования (статья 16)*
3. *исполнительно-распорядительный орган (статья 17)*
4. *формы непосредственной демократии: выборы, референдум (статьи 22-26)*
5. *органы территориального общественного самоуправления*
6. *ассоциации и союзы (статья 10).*

**1 – 3** – органы власти, органы МСУ, создаются в обязательном порядке, действуют на постоянной основе

**4 – 6** – общественно-территориальное самоуправление, носит факультативный характер.

**Группы организационных форм, посредством которых осуществляется МСУ в РФ:**

* *формы непосредственной демократии, используемые в системе МСУ* (выборы, собрания населения и т.д.);
* *выборные и другие органы МСУ*, на которые возлагается основная повседневная работа по осуществлению МСУ на территории соответствующих муниципальных образований;
* *формы участия населения в осуществлении МСУ*, центральное место в которых занимает территориальное общественное самоуправление.

**18. Организационные формы осуществления МСУ**

**Система МСУ – совокупность организационно-правовых форм, через которых население муниципального образования обеспечивает решение вопросов местного значения.**

1. *представительный орган (статья 14 ФЗ)*
2. *глава муниципального образования (статья 16)*
3. *исполнительно-распорядительный орган (статья 17)*
4. *формы непосредственной демократии: выборы, референдум (статьи 22-26)*
5. *органы территориального общественного самоуправления*
6. *ассоциации и союзы (статья 10).*

**1 – 3** – органы власти, органы МСУ, создаются в обязательном порядке, действуют на постоянной основе

**4 – 6** – общественно-территориальное самоуправление, носит факультативный характер.

**Группы организационных форм, посредством которых осуществляется МСУ в РФ:**

* *формы непосредственной демократии, используемые в системе МСУ* (выборы, собрания населения и т.д.);
* *выборные и другие органы МСУ*, на которые возлагается основная повседневная работа по осуществлению МСУ на территории соответствующих муниципальных образований;
* *формы участия населения в осуществлении МСУ*, центральное место в которых занимает территориальное общественное самоуправление.

Когда речь идет об *участии населения в осуществлении МСУ*, подразумеваются допустимые, но не обязательные действия жителей муниципальных образований (как индивидуальные, так и коллективные), связанные с решением вопросов местного значения, совершаемые ими по собственной инициативе и под свою ответственность. Пределы указанных действий определяются федеральными, субъектов РФ и муниципальными нормативными правовыми актами. При этом формой определения данных пределов могут быть как прямые предписания, так и сложные конструкции.

К *формам осуществления МСУ непосредственно жителями* относятся: местный референдум, муниципальные выборы, сход жителей муниципального образования, отзыв выборных лиц МСУ, голосование жителей по выявлению мнения населения по вопросу изменения границ территорий, в которых осуществляется МСУ.

К *формам участия населения в осуществлении МСУ* относятся: обращения жителей муниципального образования в органы МСУ, территориальное общественное самоуправление, народная правотворческая инициатива, иные формы инициативного участия жителей в осуществлении МСУ.

Под другими формами участия населения в осуществлении МСУ понимаются формы, прямо не указанные в федеральных законах.

Как указано в ст. 33 Федерального закона "Об общих принципах организации МСУ в РФ", "наряду с предусмотренными настоящим ФЗ формами непосредственного осуществления населением МСУ и участия в его осуществлении граждане вправе участвовать в осуществлении МСУ в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов РФ".

*Другие формы* – это в основном общественные объединения жителей, аналогичные по статусу клубам по интересам. Соответствующее общественное объединение является формой участия населения в осуществлении МСУ.

В начале 90-х годов получила широкое распространение такая форма объединения жителей, как клубы избирателей. Пик их активности, естественно, приходился на выборные кампании, однако в период между ними эти клубы содействовали контактам между населением и депутатами. В части содействия работе муниципальных депутатов, а также создания условий для взаимодействия жителей с депутатами, иными должностными лицами МСУ клубы избирателей также являются формой участия населения в осуществлении МСУ.

Наряду с формами участия в осуществлении МСУ, действующими в тех или иных организационных рамках, население может также прибегать к таким традиционным формам, как участие в митингах, пикетах, иных публичных акциях в целях выражения своего мнения по тем или иным вопросам деятельности органов МСУ. И в силу целей соответствующих акций, связанных с осуществлением МСУ, все они могут рассматриваться как формы участия населения в осуществлении МСУ.

**19. Местный референдум: понятие, правовое регулирование, порядок назначения и проведения.**

**Местный референдум (МР)** – форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан, место жительства которых расположено в границах МО и обладающих правом на участие в местном референдуме (МР).

*Оформленное в виде правового акта решение, принятое на МР* – акт высшей юридической силы в системе МПА, имеет прямое действие и применяется на всей территории МО.

*ФЗ 2003 г. устанавливает:* на какой территории может проводиться МР; кто и в каком порядке принимает решение о назначении МР, вправе выдвинуть инициативу о его назначении; кто имеет право в нем участвовать; какова юридическая сила решения, принятого на МР.

*Гарантии права граждан на участие в МР* (ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов РФ). *МР проводится на всей территории МО в целях* решения непосредственно населением вопросов местного значения.

*На МР не могут выноситься вопросы:* о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов МСУ, о проведении досрочных выборов; об их персональном составе; об избрании депутатов и должностных лиц; о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств МО; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

*Вопросы МР не должны* ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод, противоречить законодательству РФ.

*МР проводится на основе демократических принципов* (граждане участвуют в нем на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании).

Комиссии, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение:

* *Избирательная комиссия МО* (осуществляет контроль за соблюдением прав граждан на участие в МР; составляет списки участников; оказывает помощь участковым комиссиям; заслушивает сообщения органов МСУ по вопросам МР; осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения МР; рассматривает жалобы на действия участковых комиссий; определяет результаты МР, сообщает их СМИ).
* *Участковая комиссия референдума* (информирует население о своей работе, о месте и времени голосования; уточняет список участников МР; обеспечивает подготовку помещений для голосования, информирование участников МР о вопросах, предлагаемых для вынесения на МР; контролирует соблюдение порядка проведения агитации; организует голосование; проводит подсчет голосов).

*Расходы, связанные с подготовкой и проведением МР* производятся избирательной комиссией МО за счет средств, выделенных на эти цели из местного бюджета (закон субъекта РФ должен предусматривать возможность создания фондов референдума иными группами участников референдума, в т.ч. для агитации против его проведения, участия в нем, против вопросов, выносимых на него).

*Предельный размер расходования средств фонда референдума*, источники его формирования и предельный размер пожертвований и перечислений в него устанавливаются законом субъекта РФ.

*Участником МР может быть гражданин*, место жительства которого расположено в границах МО и обладающий правом на участие в нем (иностранные граждане, постоянно проживающие на территории МО, имеют право участвовать в МР; военнослужащие, проходящие службу по призыву в частях, расположенных на территории МО, не участвуют в МР).

*Решение о назначении МР принимается представительным органом МО по инициативе:* выдвинутой гражданами, имеющими право на участие в нем; выдвинутой избирательными объединениями; представительного органа и главы администрации, выдвинутой ими совместно.

*МР не назначается и не проводится* в условиях военного или чрезвычайного положения, а также в течение 3 месяцев после их отмены (представительный орган МСУ вправе отказать в назначении МР только в случае нарушения при выдвижении инициативы его проведения НПА, регулирующих его подготовку и проведение).

*Инициативная группа по проведению МР* образуется для выдвижения инициативы проведения МР и сбора подписей граждан в ее поддержку (она обращается в избирательную комиссию МО, которая со дня такого обращения действует в качестве комиссии референдума).

*Комиссия в течение 15 дней со дня поступления ходатайства обязана* рассмотреть его и принять решение (в случае соответствия ходатайства и документов установленным требованиям – о направлении их в представительный орган МО; в противном случае – об отказе в регистрации инициативной группы).

*Представительный орган МО обязан* проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на МР, требованиям законодательства (если он признает, что вопрос отвечает требованиям ФЗ, комиссия осуществляет регистрацию инициативной группы по проведению референдума; если признает, что вопрос не соответствует требованиям – комиссия отказывает инициативной группе в регистрации).

*Для назначения референдума инициативная группа должна представить* в представительный орган МО подписи участников МР в поддержку инициативы его проведения (количество подписей не может превышать %5 от числа участников референдума, но не может быть менее 25 подписей) (подписи могут собираться только среди участников МР со следующего дня после регистрации инициативной группы).

**Основания отказа в проведении МР:** отсутствие документов, необходимых в соответствии с законом о проведении МР; наличие среди подписей более 10%, собранных в местах, где сбор подписей запрещен; недостаточное число достоверных подписей либо выявление 10% недостоверных и (или) недействительных подписей; иные основания.

*Представительный орган МО обязан назначить МР* в течение 30 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается МР (если МР не назначен данным органом, он может быть назначен судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы МО, органов государственной власти субъекта РФ, избирательной комиссии субъекта РФ, прокурора).

*Голосование может быть назначено только на воскресенье* (не допускается – предпраздничный и нерабочий праздничные дни; день, следующий за ними; воскресенье, назначенное рабочим днем). *Решение о назначении МР публикуется в СМИ* не менее чем за 45 дней до голосования (голосование может быть перенесено не позднее чем за 25 дней, но не более чем на 90 дней). *Регистрация (учет) участников МР осуществляется* главой местной администрации МО.

*Участки референдума* образуются по согласованию с комиссиями главой администрации МО для проведения голосования и подсчета голосов участников МР (образуются не менее чем за 45 дней до голосования).

*Информационное обеспечение МР:* информирование участников МР (осуществляют органы МСУ, комиссии, организации, осуществляющие выпуск СМИ), агитация по его вопросам (на каналах телерадиовещания и в СМИ, проведением агитационных публичных мероприятий, выпуском агитационных материалов). *При вынесении на МР проекта НПА* каждый его участник имеет право не позднее чем за 30 дней получить текст проекта этого акта в избирательной комиссии МО. *Помещение для голосования* безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой комиссии. *Для участия в голосовании на референдуме его участник получает бюллетень* (их число не должно более чем на 1,5% превышать число зарегистрированных участников).

*Время начала и окончания голосования на МР* устанавливается законом субъекта РФ (продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов).

*Голосование* (производится только лично; предусмотрены возможности голосования по почте, электронного голосования, досрочного голосования) (голосование вне помещения для голосования проводится на основании письменного заявления или устного обращения участника референдума). *Решение участковой комиссии об итогах голосования оформляется* протоколом об итогах голосования на соответствующем участке референдума. *Референдум признается комиссией референдума не состоявшимся*, если в нем приняло участие не более половины участников.

*Комиссия признает итоги голосования, результаты МР недействительными* (если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления участников МР; если они признаны недействительными на части участков референдума (не менее 1/4 участков); по решению суда) (если результаты МР признаны недействительными, комиссия назначает повторное голосование).

*Официальное опубликование результатов МР* осуществляется избирательной комиссией МО не позднее чем через месяц со дня голосования.

*Решение, принятое на МР, подлежит регистрации в органе МСУ* (оно может быть отменено или изменено путем принятия другого решения на МР не ранее чем через 2 года после его принятия). Решение о проведении МР, а также принятое на МР может быть обжаловано в судебном порядке.

*Основания отмены судом решения, принятого на МР* (нарушения порядка проведения МР, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума; несоответствие закона субъекта РФ, устава МО, на основании которых проводился МР, КРФ, ФЗ, закону субъекта РФ; несоответствие решения, принятого на МР КРФ, ФЗ, закону субъекта РФ).

*Решения и действия органов МСУ,* общественных объединений и должностных лиц, комиссий референдума, нарушающие право граждан на участие в МР, могут быть обжалованы в суд (суд может отменить решение комиссии об итогах голосования, о результатах референдума).

**20. Муниципальные выборы: понятие, виды, правовое регули­рование, порядок назначения и проведения.**

*ФЗ от 12.06.2002 №67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ";*

**Муниципальные выборы (МВ)** – форма прямого волеизъявления жителей МО, осуществляемого в соответствии с КРФ, законами субъектов РФ и уставами МО в целях формирования выборных органов МСУ и (или) наделения полномочиями выборных должностных лиц МСУ.

**Виды МВ:**

* *основные* (очередные (истечение срока полномочий депутата или должностного лица МСУ),
* *досрочные* (досрочное прекращение полномочий выборных и должностных лиц МСУ));
* *повторные* (признание основных несостоявшимися, недействительными);
* *дополнительные* (в одномандатном избирательном округе в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по данному округу).

Правовое регулирование МВ осуществляется на всех уровнях публичной власти в государстве:

– *федеральный уровень* (принципы организации и проведения МВ, основные гарантии) (ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы МСУ»);

– *субъекты РФ* (принимают на основе федерального законодательства один закон о муниципальных выборах, или отдельные законы о выборах депутатов представительных органов МСУ и о выборах глав МО и других должностных лиц МСУ, или кодифицированный акт, регулирующий порядок проведения МВ);

– *местный уровень* (уставами МО определяются органы и должностные лица МСУ, которые избираются населением на МВ, срок их полномочий, применяемая избирательная система).

*Принципы организации и проведения МВ* (всеобщее избирательное право; равное избирательное права (каждый имеет один голос); прямое голосование; тайное голосование; участие гражданина в МВ свободное и добровольное; открытость и гласность; обязательность, периодичность проведения МВ; судебная защита избирательных прав и свобод участников МВ).

*Используемые избирательные системы:* (мажоритарная; пропорциональная; смешанная (пропорционально-мажоритарная)).

*МВ назначает представительный орган МО* (в установленных законом случаях – избирательная комиссия МО) (решение о назначении МВ должно быть принято за 90-80 дней до голосования, оно публикуется в СМИ не позднее 5 дней со дня принятия) (день голосования – 2 воскресенье марта или 2 воскресенье октября; при досрочном прекращении полномочий – не позднее чем через 6 месяцев).

**МВ организуют и проводят избирательные комиссии:**

1) *избирательная комиссия МО* (организует подготовку и проведение выборов; осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан; осуществляет меры по организации финансирования, распределения выделенных из бюджета средств; заслушивает сообщения органов МСУ по вопросам МВ);

2) *окружная избирательная комиссия* (формируется в случаях, предусмотренных законом, при проведении МВ по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам; осуществляет регистрацию кандидатов; утверждает текст бюллетеня; определяет результаты выборов по избирательному округу);

3) *участковая избирательная комиссия* (формируется для обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета их голосов; информирует население о своей работе; уточняет список избирателей; обеспечивает подготовку помещения; организует на участке голосование; проводит подсчет голосов, устанавливает итоги голосования на участке; объявляет итоги голосования на участке).

*Регистрация избирателей* (регистрации подлежат все граждане РФ, обладающие активным избирательным правом (регистрация военнослужащих осуществляется командиром воинской части)) (регистрация избирателей осуществляется по состоянию на 01.01 и 01.07 каждого года, на основании этих данных составляются списки избирателей).

*Для проведения МВ образуются* одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа (многомандатные – число распределяемых в одном округе мандатов не более 5) либо определяется единый избирательный округ (выборы главы МО – включает в себя всю территорию МО).

*Избирательные участки образуются* не позднее, чем за 45 дней до голосования (не более 3 тысяч избирателей на каждом участке) (их границы не должны пересекать границы избирательных округов).

*Выдвижение кандидатов* (самовыдвижение (уведомление избирательной комиссии с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения или внесением избирательного залога) или выдвижение избирательными объединениями (политическими партиями, иными общественными объединениями – список кандидатов представляется в избирательную комиссию)).

*Заявительный порядок регистрации кандидатов* (без сбора подписей и залога) (закон субъекта – МО не более 10 тысяч; регистрация кандидатов, выдвинутых политической партией).

*Регистрация кандидатов, списков кандидатов* (осуществляется избирательной комиссией МО при наличии заявления о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу, а также представленных сведений о размере и источниках доходов и имуществе).

*Подписи избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов* (количество подписей, необходимое для регистрации не может превышать 2%, но не менее 10 подписей; подписи собираются со дня, следующего за днем получения комиссией уведомления о выдвижении кандидата; проверке подлежат не менее 20% подписей, по окончании проверки составляется итоговый протокол).

*Избирательный залог* (вносится из средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения – размер составляет 15% от предельного размера расходования средств избирательного фонда (может быть уменьшен законом субъекта до 10%); если не подлежит возврату – перечисляется избирательной комиссией в доход местного бюджета).

*Перечень оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов* (исчерпывающий – отсутствие у кандидата пассивного избирательного права; недостаточное число достоверных подписей, представленных для его регистрации; сокрытие им сведений о неснятой или непогашенной судимости либо о гражданстве иного государства).

*Расходы, связанные с подготовкой и проведением МВ*, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных из местного бюджета (могут производиться в ряде случаев за счет средств, выделяемых из бюджета субъекта РФ).

*Кандидаты и избирательные объединения осуществляют финансирование избирательной кампании* за счет средств избирательных фондов (кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования свое избирательной кампании) (законом субъекта РФ устанавливается предельный размер перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, добровольных пожертвований, предельные размеры расходования средств избирательных фондов).

*Равные права и обязанности кандидатов* (исключение – случаи, установленные законом – ограничения, связанные с должностным или служебным положением кандидата) (закон устанавливает гарантии деятельности зарегистрированного кандидата, статус его доверенных лиц, уполномоченных представителей по финансовым вопросам).

Информационное обеспечение муниципальных выборов:

1) *Информирование избирателей* (осуществляется органами государственной власти субъекта РФ, органами МСУ, избирательными комиссиями, организациями, осуществляющими выпуск СМИ; органы государственной власти и органы МСУ не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях).

2) *Предвыборная агитация* (деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая цель побудить избирателей к голосованию за кандидата; ее содержание, формы и методы определяются самими кандидатами) (запрещены: злоупотребление СМИ, подкуп избирателей).

*Виды предвыборной агитации* (на каналах телерадиовещания и в СМИ; проведение агитационных публичных мероприятий; выпуск и распространение печатных и других агитационных материалов).

*Агитационный период* (начинается со дня выдвижения кандидата, заканчивается в 0 часов за сутки до голосования) (в день голосования агитация запрещена).

*Голосование* (время начала и окончания голосования на МВ устанавливается законом субъекта РФ, не менее 10 часов; избиратели голосуют в специально оборудованном помещении; для участия избиратель получает бюллетень (требования к нему устанавливаются ФЗ); избиратель голосует лично; заполненные бюллетени опускаются в опечатанные ящики для голосования; открепительное удостоверение выдается избирателю, который не может прибыть в помещение для голосования в день голосования (может быть предусмотрена возможность голосования по почте, досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования)).

*Подсчет голосов избирателей* (осуществляется открыто и гласно с оглашением и оформлением протокола об итогах голосования; 1 экземпляр – в вышестоящую комиссию, 2 экземпляр предоставляется для ознакомления наблюдателям; дальнейшая обработка результатов – в окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии МО).

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией несостоявшимися, если:

*приняло участие менее 20% от числа избирателей, внесенных в списки избирателей;*

*в одномандатном или едином избирательном округе число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, меньше, чем число голосов, поданных против всех;*

*менее 2 списков кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили право принять участие в распределении депутатских мандатов;*

*за списки кандидатов, получивших право принять участие в распределении депутатских мандатов, подано 50% или менее голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу;*

*все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;*

*законом предусмотрено проведение повторного голосования, в бюллетень на общих выборах включены 2 кандидата, ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов.*

**Кандидат считается неизбранным по многомандатному округу:**

1) *если избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов в избирательном округе* (если число голосов избирателей, поданных за кандидата, меньше, чем число голосов, поданных против всех);

2) *если избиратель имеет меньшее число голосов, чем число мандатов в избирательном округе,* (если число голосов, поданных за кандидата, меньше, чем расчетное число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов) (если после подведения итогов не все мандаты замещены – назначаются повторные выборы).

**Избирательная комиссия признает итоги голосования, результаты выборов недействительными:**

* *если допущенные при проведении голосования или установлении его итогов нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты голосования;*
* *если они признаны недействительными на части избирательных участков* (списки избирателей на которых составляют не менее 1 / 4 общего числа избирателей);
* *по решению суда.*

*После определения результатов выборов избирательная комиссия* извещает зарегистрированного кандидата, избранного депутатом, выборным должностным лицом (он обязан в 5-днвный срок предоставить копию документа об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата).

*Повторные выборы* (проводятся в установленные законом сроки; сроки избирательный действий могут быть сокращены по решению избирательной комиссии на одну треть).

*Дополнительные выборы* (проводятся не позднее чем через один год в случае досрочного прекращения полномочий депутата; если представительный орган находится в неправомочном составе – не позднее, чем через 4 месяца).

*Повторные и дополнительные выборы не проводятся*, если в результате их проведения депутат не может быть избран на срок более 1 года.

*Опубликование и обнародование итогов голосования* – обеспечение общественного контроля за результатами выборов, открытости и гласности работы избирательных комиссий.

*Обжалование нарушений избирательных прав граждан* (обжалуются в суд (который вправе отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, регистрацию кандидата) или в вышестоящую комиссию (обязана рассмотреть жалобу и вынести решение)).

*Ответственность за нарушение избирательных прав граждан* (уголовная, административная и иная).

**21. Формы взаимоотношений выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов и избирателей (отзыв, отчёты и др.)**

*Механизмы взаимоотношений выборных лиц и населения действующим федеральным законодательством напрямую не урегулированы*. В региональных законах, в муниципальных правовых актах традиционно встречаются положения, обязывающие выборных лиц МСУ в обязательном порядке вести прием избирателей (как правило, не реже 1 раза в месяц); отчитываться о своей работе перед избирателями (как правило, не реже 1 раза в год). Встречаются также нормы, восстанавливающие существовавший в советские времена институт наказа избирателей как поручения выборному лицу МСУ по решению какой-либо проблемы, о решении которой выборное лицо обязано отчитаться перед избирателями. В условиях повышения обеспеченности населения телефонными услугами, телевидением, Интернет-связью получают распространение контакты выборных лиц с избирателями в режимах "прямых линий".

*Характер и формы взаимоотношений* населения и депутата, члена выборного органа МСУ, а также избранного населением должностного лица МСУопределяются КРФ, ФЗ 2003, другими ФЗ, законами субъектов РФ и уставом МО.

*Законодательство о МСУ предполагает использование* отчетов депутатов, выборных должностных лиц МСУ, их отзыв (законодательство не содержит положений о наказах избирателей (как в советский период), но и не содержит положений о запрете их давать); предполагается использование населением права на правотворческую инициативу.

Формы взаимодействия депутатов, выборных должностных лиц МСУ с населением:

*встречи с избирателями;*

*работа с обращениями граждан;*

*информирование избирателей о своей деятельности и деятельности органов МСУ;*

*участие в организации и проведении собраний (сходов), конференций граждан;*

*участие в организации территориального общественного самоуправления.*

Отчет депутата, выборного должностного лица – его официальное выступление перед избирателями с сообщение о проделанной им и представительным органов в целом работе (цель – обсуждение и оценка избирателями работы депутата, высказывание предложений и замечаний; по результату отчета избиратели принимают решение) (уставы МО устанавливают обязанность депутатов, выборных должностных лиц отчитываться перед избирателями).

Отзыв депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица – форма ответственности депутата, выборного должностного лица перед населением (содержание – возможность досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица по воле избирателей).

*Основания отзыва* (в законодательстве субъектов РФ) – не оправдали (утратили) доверие избирателей в результате невыполнения своих обязанностей, требований КРФ, ФЗ, законодательства субъектов РФ, устава МО или совершения действий, порочащих их звание (предусматривались ограничения, связанные с реализацией права инициативы проведения голосования об отзыве).

*Постановление КС РФ от 02.04.2002:*

*самостоятельность МО в правовом регулировании института отзыва (установление в уставе непосредственно процедуры отзыва либо отсылки к закону субъекта РФ);*

*законы субъектов РФ не могут препятствовать МО самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должны быть предусмотрены уставом МО;*

*отсутствие закона субъекта РФ об отзыве выборного лица МСУ не может быть препятствием для введения данного института уставом МО и определения порядка осуществления отзыва;*

*основания и порядок отзыва выборного лица МСУ не должны приводить к искажению смысла муниципальных выборов (за отзыв должно проголосовать не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано);*

*основанием для отзыва выборного лица МСУ может быть действие (бездействие) данного лица, которое ставит под сомнение доверие к нему населения;*

*большое значение при отзыве имеет судебная защита.*

*Стадии процедуры отзыва* (инициирование проведения голосования по отзыву; назначение голосования; подготовка к проведению голосования; проведение агитационной кампании; голосование и определение результатов голосования).

*Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа МСУ проводится* по инициативе населения в порядке, установленном ФЗ и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума (ФЗ 2003) (основания для отзыва выборных лиц МСУ и процедура их отзыва устанавливаются уставом МО; основаниями для отзыва могут быть только его конкретные противоправные решения, действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке).

*Выборное лицо МСУ считается отозванным*, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в МО (итоги голосования подлежат официальному опубликованию).

*Инициативная группа* (не менее 10 человек; должна собрать подписи избирателей не более 5% от зарегистрированных на территории проведения отзыва, но не менее 25 подписей; период сбора подписей не менее 20 дней).

*Голосование по отзыву назначается представительным органом* в порядке, установленном уставом МО в соответствии с законом (выборное лицо считается отозванным, если за его отзыв проголосовало не менее половины жителей МО).

**22. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования**

*Изменение границ*, в которых осуществляется МСУ, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (КРФ).

Изменение границ МО должно осуществляться:

в одних случаях – с согласия населения, выраженного путем голосования;

в других – с учетом мнения населения, выраженного представительными органами МО.

Согласие населения при изменении границ МО необходимо (если изменяются границы муниципальных районов, границы поселений, при преобразовании МО).

*Голосование по вопросам изменения границ МО, преобразования МО* назначается представительным органом МО и проводится в порядке, установленном ФЗ и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума.

*Голосование считается состоявшимся*, если в нем приняло участие более половины жителей МО, обладающих избирательным правом (согласие населения считается полученным, если за изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании).

*Итоги голосования и принятые решения подлежат официальному опубликованию.*

Институт голосования в целях учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется МСУ, впервые введен ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" (06.10.2003). Данная процедура проводится в обязательном порядке в случаях, когда изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования допускаются при наличии согласия населения, выраженного путем голосования. Оно назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном для проведения местного референдума.

Одновременно установлен ряд особенностей, отличающих нормы о голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования от норм о местном референдуме:

*в отношении голосования не применяются законодательные нормы, запрещающие проведение агитации* государственными органами, органами МСУ, лицами, замещающими государственные и муниципальные должности. Данное положение обусловлено тем, что инициаторами изменения территориальной организации МСУ могут быть вышеупомянутые органы и лица;

*в отношении голосования не применяются положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на местном референдуме.* Данное положение обусловлено тем, что решение, принятое на местном референдуме, подлежит безусловному исполнению на территории муниципального образования, а мнение населения, выявленное в рамках голосования, подлежит учету. Иначе говоря, по соответствующему вопросу может быть принято решение, совпадающее с мнением населения, однако предложение об изменении территориальной организации МСУ может быть оставлено и без удовлетворения;

*голосование считается состоявшимся,* если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части территории муниципального образования, обладающих избирательным правом.

*Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования может быть получено через процедуры голосования или схода граждан и считается полученным*, если за предложенные изменения проголосовало более половины жителей муниципального образования (части территории муниципального образования), принявших участие в голосовании (сходе).

В ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" также описаны конкретные случаи изменения территориальной организации МСУ, в которых голосование является обязательным:

изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов;

изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений;

объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования;

разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования;

изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа производится с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение, выраженного путем голосования.

**23. Сход граждан**

*Сход граждан* – одна из самых массовых форм непосредственной демократии (обеспечивает гражданам возможность сочетания коллективного обсуждения вопросов и принятия решений с их личной активностью и инициативой, выражающейся в их вопросах, выступлениях, участии в голосовании).

Сход – собрание жителей всего муниципального образования, для решения вопросов местного значения. Проводится сход исключительно в муниципальных образованиях-поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек.

*Повышение роли собраний (сходов) граждан* – Положение об основах организации МСУ в РФ на период поэтапной конституционной реформы (Указ Президента РФ от 26.10.1993) (собрания и сходы в небольших городских и сельских поселениях с населением до 5 тысяч человек могли выступать непосредственными органами населения и вместе с выборным главой МСУ осуществлять функции МСУ).

*ФЗ 1995 года* (собрания (сходы) граждан могли созываться в МО для решения вопросов местного значения; порядок созыва и проведения схода, принятия и изменения его решений, пределы компетенции устанавливались уставом МО в соответствии с законами субъекта РФ).

*Общие собрания (сходы) граждан созывались* главой МСУ соответствующей территории, старостами, органами территориального общественного самоуправления или по инициативе не менее 10% граждан, обладающих избирательным правом.

*Предложения о созыве и вопросах, подлежащих рассмотрению, вносились* главой МСУ, депутатами, комиссиями при сельских администрациях, старостами, органами территориального общественного самоуправления, правоохранительными органами, руководителями предприятий и организаций, находящихся на данной территории, гражданами, проживающими на ней.

*Общее собрание (сход) граждан считалось правомочным* при участии более половины от общего числа граждан, обладающих избирательным правом.

Компетенция собраний (сходов) граждан:

*избрание и освобождение от должности старост;*

*избрание органов территориального общественного самоуправления и утверждение их уставов;*

*заслушивание информации о работе старост, органов территориального общественного самоуправления;*

*обсуждение проектов законов и других НПА государственной власти и управления по важнейшим вопросам;*

*рассмотрение и обсуждение планов застройки населенных пунктов, их благоустройства;*

*обсуждение поведения граждан, допускающих нарушение законов, общественного порядка, правовых актов органов МСУ;*

*утверждение программы деятельности органов территориального общественного самоуправления;*

*рассмотрение проектов решений органов и должностных лиц МСУ, внесенных на обсуждение населения;*

*заслушивание отчетов депутатов представительных органов, избранных по данному избирательному округу.*

*ФЗ 2003 (по-новому решает вопросы правового статуса схода граждан в системе МСУ):*

сход граждан – форма непосредственной демократии, а собрание граждан используется для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения, осуществления территориального общественного самоуправления;

ФЗ подробно регулирует вопросы, связанные с использованием схода в МО (в каких поселениях проводится сход граждан; кто созывает его; в каком порядке принимаются решения схода и какова их юридическая сила).

*Сход граждан проводится* в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения (правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом).

*Сход граждан осуществляет полномочия* представительного органа МО.

*Сход граждан может созываться* главой МО самостоятельно или по инициативе группы жителей поселения (не менее 10 человек) (проведение обеспечивается главой местной администрации).

*Участие в сходе выборных лиц МСУ обязательно* (председательствует глава МО или иное лицо, избираемое сходом).

*Решение схода граждан считается принятым*, если за него проголосовало более половины участников схода (подлежит официальному опубликованию и обязательному исполнению на территории поселения) (исполнение решений обеспечивают органы и должностные лица МСУ).

*В отношении организации и проведения схода ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" определено:*

сход правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом;

сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей численностью не менее 10 человек;

сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к его исключительной компетенции;

сход вправе принимать решения о согласии населения муниципального образования об изменении границ муниципального образования;

проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации;

участие в сходе граждан выборных лиц МСУ является обязательным;

на сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан;

решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан;

решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения. Органы МСУ и должностные лица МСУ обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

*Организация МСУ через сходы граждан предполагает:*

реальную возможность собрания схода граждан;

знакомство всех или хотя бы большинства участников схода с существом вопросов, выносимых на сход.

**24. Правотворческая инициатива граждан.**

*Народная правотворческая инициатива* или "*правотворческая инициатива граждан*" является для законодательства РФ новеллой. Суть ее в том, что нормы права, действующие в муниципальном образовании, могут формироваться непосредственно по инициативе его жителей.

ФЗ 1995 года (право на народную правотворческую инициативу (НПИ) население осуществляло в соответствии с уставом МО; если не было предусмотрено в уставе МО – граждане были лишены данного права):

*Проекты правовых актов по вопросам местного значения* подлежали обязательному рассмотрению органом МСУ (рассматривались на открытом заседании с участием представителей населения; официальное опубликование результатов рассмотрения).

*НПИ как институт прямой демократии позволяла* гражданам активно участвовать в выработке решений по вопросам жизнедеятельности населения МО, предлагать собственные варианты решения проблем местной жизни.

ФЗ 2003 года (подробно регулирует порядок реализации НПИ, предусматривает возможность использования данного права, даже если порядок его реализации не урегулирован МО).

*С правотворческой инициативой может выступить* инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом (в порядке, установленном НПА представительного органа МО) (минимальная численность устанавливается указанным НПА и не может превышать 3% от числа жителей МО, обладающих избирательным правом).

*При отсутствии указанного НПА* принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта МПА, внесенного гражданами, осуществляется в соответствии с ФЗ 2003.

*Проект МПА*, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом или должностным лицом МСУ, к компетенции которых относится принятие указанного акта (представители инициативной группы имеют право при рассмотрении проекта излагать свою позицию).

*Если принятие указанного МПА относится к компетенции коллегиального органа МСУ*, проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

*Мотивированное решение*, принятое по результатам рассмотрения указанного МПА должно быть доведено в письменной форме до сведения инициативной группы.

*С правотворческой инициативой может выступить* инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном МПА, принятым представительным органом муниципального образования. В частности, правовым актом может установлена минимальная численность инициативной группы граждан, при этом не допускается установление, что ее численность должна превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

*К порядку рассмотрения правотворческой инициативы граждан относятся следующие федеральные требования:*

*проект муниципального правового акта,* внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом МСУ или должностным лицом МСУ, к компетенции которого относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения;

*в случае, если принятие МПА*, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа МСУ, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа, при этом представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении внесенного проекта муниципального правового акта;

*мотивированное решение*, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан

**25. Территориальное общественное самоуправление: понятие, функции и правовое регулирование. Органы территориального общественного самоуправления: порядок образования и компетенция.**

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения *(Статья 27 ФЗ от 2003 года).*

*Система ТОС включала* (общие собрания, конференции граждан, советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов, кварталов, улиц, дворов и других территорий).

Члены территориального сообщества, избранные ими органы имели право на участие в решении по месту жительства вопросов:

защита прав и интересов членов ТОС в органах государственной власти и МСУ;

общественный контроль за использованием муниципальной собственности;

содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка;

общественный контроль за соблюдением предприятиями торговли и бытового обслуживания прав потребителей;

работа с детьми и подростками по месту жительства;

содействие в проведении культурных, спортивных мероприятий;

общественный контроль за содержанием жилого фонда, за качеством уборки территории и вывозом мусора;

содействие органам санитарного, эпидемиологического и экологического контроля..

Органы ТОС действуют исключительно в пределах части территории МО (объединяют население на основе работы по выполнению определенных задач в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых и иных запросов, охраны их прав и интересов).

Органы ТОС формируются путем выборов на общих собраниях (конференциях) граждан по месту их жительства на срок полномочий представительного органа МСУ (может устанавливаться другой срок).

Органы МСУ содействуют органам ТОС в осуществлении их полномочий (во многих уставах МО предусмотрена передача органами МСУ отдельных вопросов на разрешение органов ТОС; возможно установление сферы совместного ведения).

Органы ТОС могут быть юридическими лицами, осуществлять экономическую деятельность, иметь и самостоятельно использовать финансовые ресурсы (доходы от экономической деятельности, добровольные взносы и пожертвования, другие поступления).

ФЗ 2003 (расширена сфера правового регулирования организации и деятельности ТОС на федеральном уровне; отсутствует указание на законодательное регулирование ТОС субъектами РФ; ТОС может быть юридическим лицом в соответствии с его уставом).

Границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются представительным органом МО по предложению населения, проживающего на данной территории.

ТОС осуществляется в поселениях непосредственно населением (проведение собраний и конференций граждан, создание органов ТОС).

Территории, на которых может осуществляться ТОС (подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, иные территории).

Органы ТОС избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на данной территории.

ТОС считается учрежденным с момента регистрации устава ТОС уполномоченным органом МСУ (ТОС может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации).

Конференция граждан по вопросам организации и осуществления ТОС считается правомочной, если в ней принимает участие не менее 2/3 избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее 1/2 жителей данной территории..

Исключительные полномочия собрания, конференции граждан, осуществляющих ТОС:

установление структуры органов ТОС;

принятие устава ТОС;

избрание органов ТОС;

определение основных направлений деятельности ТОС;

утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета об ее исполнении;

рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов ТОС.

Органы ТОС:

представляют интересы населения, проживающего на данной территории;

обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение потребностей граждан, проживающих на данной территории;

вправе вносить в органы МСУ проекты МПА, подлежащих обязательному рассмотрению.

В уставе ТОС устанавливаются (территория; цели, задачи, формы и основные направления деятельности; порядок образования и прекращения полномочий органов ТОС; порядок принятия решений; порядок приобретения имущества, пользования и распоряжения им; порядок прекращения осуществления ТОС).

Порядок организации и осуществления ТОС, условия и порядок выделения средств из местного бюджета определяются уставом МО и (или) НПА представительного органа МО.

**26. Публичные слушания.**

Публичные слушания – *статья 28 ФЗ от 06.10.2003* – проводятся для обсуждения проектов муниципально-правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом, главой муниципального образования.

*Инициаторами могут быть:*

население;

представительный орган – назначает представительный орган;

глава муниципального образования – назначает глава муниципального образования.

*Вопросы, которые обязательно должны приниматься с выявлением мнения населения:*

проект устава + проект о внесении изменений и дополнений в устав;

проект местного бюджета, проекты планов и программ развития муниципального образования;

вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется Уставом муниципального образования и /или нормативно-правовым актом представительного органа и должен предусматривать заблаговременное ознакомление с проектом, другие меры, обеспечивающие участие жителей. Итоги должны быть опубликованы в СМИ.

**27. Собрания граждан, конференции граждан (собрание делегатов)**

Определение понятия "собрание" в действующем законодательстве отсутствует. Наиболее очевидным представляется определение собрания *как мероприятия, характеризуемого личным совместным присутствием лиц, обладающих общими интересами, проводимого в целях выработки предложений по совместным действиям для реализации и защиты указанных интересов.*

Собрания могут проводиться для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц МСУ, осуществления ТОС на части территориального образования.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа МО или главы МО (назначается представительным органом МО или главой МО) (проводимое по инициативе населения или представительного органа назначается представительным органом, проводимое по инициативе главы МО – главой МО).

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления ТОС определяется уставом ТОС.

Собрание граждан может принимать обращения к органам и должностным лицам МСУ, избирать лиц, уполномоченных представлять собрание во взаимоотношениях с органами и должностными лицами МСУ (обращения подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами МСУ).

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением ТОС, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом ТОС.

Порядок назначения и проведения собрания граждан, его полномочия определяются: ФЗ 2003 года, уставом МО и (или) НПА представительного органа МО, уставом ТОС (итоги собрания подлежат официальному опубликованию).

Полномочия собрания могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов) (в случаях, предусмотренных ФЗ 2003, уставом МО и (или) НПА представительного органа МО, уставом ТОС).

Порядок назначения и проведения конференции, избрания делегатов определяется уставом МО и (или) НПА представительного органа МО, уставом ТОС (итоги конференции подлежат официальному опубликованию).

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами МСУ и должностными лицами МСУ, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов с направлением письменного ответа.

В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

*Порядок назначения и проведения конференции граждан* (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

*Итоги конференции граждан* (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

**28. Опрос граждан.**

Опрос граждан – проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами МСУ и должностными лицами, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

В опросе *имеют право принимать участие* жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

*Инициаторами опроса могут быть*:

представительный орган и глава муниципального образования по вопросам местного значения;

органы государственной власти субъекта РФ для учета мнения при принятии решения об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального или межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется Уставом муниципального образования и / или нормативно-правовыми актами представительного органа.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом МСУ. В нормативно-правовом акте представительного органа о назначении опроса устанавливается:

дата и сроки проведения;

формулировка вопроса;

методика проведения опроса;

форма опросного листа;

минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса не менее, чем за 10 дней до его проведения. Финансирование осуществляется либо за счет местного бюджета субъекта РФ (инициатор – орган государственной власти субъекта РФ).

**29. Обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.**

Право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и органы МСУ относится к конституционно гарантированным.

Обращения – изложенные в устной или письменной форме предложения, заявления, жалобы, ходатайства, в том числе коллективные обращения граждан.

Предложение – обращение гражданина, не связанное с нарушением его прав (направлено на улучшение организации и деятельности органов МСУ, предприятий, организаций, учреждений в решении вопросов различных сфер местной жизни).

Заявление – обращение гражданина по поводу реализации принадлежащих ему прав.

Жалоба – обращение гражданина по поводу восстановления прав или законных интересов, нарушенных действиями (бездействием), решениями органов МСУ, их должностными или выборными лицами, руководителями предприятий, учреждений, организаций.

Ходатайство – письменное обращение гражданина с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, гарантий, льгот (с предоставлением документов, их подтверждающих).

Коллективное обращение – обращение нескольких граждан в письменном виде, содержащее частный интерес (или обращение, принятое на митинге, собрании, подписанное организаторами и (или) его участниками).

ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" определено, что *должностные лица МСУ обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы МСУ в течение одного месяца.*

Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы МСУ устанавливаются законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними представительными органами муниципальных образований муниципальными нормативными правовыми актами.

Традиционно в указанных муниципальных нормативных правовых актах наряду с месячным сроком рассмотрения обращения должны быть установлены правила работы с обращениями:

обязательность ответа по существу обращения;

право на поручение о подготовке ответа на обращение должностному лицу, курирующему соответствующее направление деятельности МСУ, а также право подписи ответа названного должностного лица МСУ вне зависимости от того, кому адресовано обращение;

запрет на переадресовку обращения лицам, чья деятельность критикуется в обращении;

обязанность направления обращения по принадлежности, если оно адресовано органу (должностному лицу) МСУ, в чьи функциональные обязанности соответствующий вопрос не входит.

За нарушение должностным лицом МСУ порядка и сроков ответа на обращения граждан в органы МСУ законом субъекта РФ может быть установлена административная ответственность.

Существуют ситуации, когда обращение может быть оставлено без ответа. Так, в актах, регламентирующих порядок работы с обращениями, может быть установлено право не отвечать на обращение:

если оно содержит оскорбительные выражения с применением ненормативной лексики в адрес отдельных лиц или учреждений, а также государства, органов государственной власти и МСУ;

если ответ по существу обращения тому же адресанту уже был дан ранее.

*Анонимные обращения* не подлежат рассмотрению (устные обращения рассматриваются, когда изложенные в них факты не требуют дополнительной проверки).

Руководители органов и должностные лица МСУ обязаны обеспечить необходимые условия для рассмотрения обращений граждан (при необходимости должны быть истребованы документы, организованы проверки).

Законы субъектов предусматривают административную ответственность за нарушение сроков и порядка ответов на обращения.

*Обращение граждан позволяет им участвовать в определении задач и направлений деятельности органов МСУ, в контроле за деятельностью муниципальных органов (они – важнейший источник информации, необходимой органам МСУ для принятия решений, отвечающих интересам населения).*

**30. Органы и должностные лица местного самоуправления: понятие и виды**

Органы МСУ – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом МО органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (не являются составной частью государственного механизма управления).

*Органы МСУ осуществляют деятельность, носящую властный характер* (поскольку выступают одной из форм реализации власти народа) (принимаемые ими решения обязательны на территории МСУ для всех организаций, должностных лиц, граждан, общественных объединений).

Органы МСУ формируются местным сообществом и несут перед ним ответственность за надлежащее исполнение своих полномочий. Органам МСУ принадлежит особое место в системе управления государством и обществом, это место определяется тем, что

органы МСУ обеспечивают децентрализацию системы управления, что делает ее наиболее приближенной к населению для обеспечения защиты интересов населения.

Это способ организации власти на местах. Таким образом, органы МСУ – это органы власти, но власти муниципальной, местной. В функциональном плане органы МСУ связаны с государством:

они включены в систему властных отношений

они действуют в правовой системе государства.

Систему органов МСУ составляют:

выборный орган;

глава муниципального образования;

выборный глава администрации поселения;

исполнительно-распорядительный орган.

Новая редакция ФЗ (2003 года) подразумевает контрольно-счетную палату, избирательную комиссию. *Классификация:*

по способу образования;

*Выборные*: порядок их формирования регулируется государством, обязательность наличия выборного органа (ст. 14 п.2).

*Невыборные*: порядок их формирования регулируется уставами муниципальных образований. Они могут быть созданы:

путем делегирования, из состава депутатов выбирается глава муниципального образования;

способ назначения, когда формирует выборный орган, назначает главу администрации;

формирование на добровольной основе с последующим утверждением (комиссии);

на основе коаптации по установленным нормам. *Коаптация* – способ формирования без обращения к депутатскому корпусу.

по содержанию деятельности;

по способу организации и принятию решений;

по назначению органов МСУ.

*МСУ в пределах своих полномочий самостоятельно* (в то же время тесно связано с государственными органами, может наделяться ими отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых материальных и финансовых средств (осуществляется ФЗ и законами субъектов РФ)).

Структура органов МСУопределяется населением самостоятельно (может быть утверждена на местном референдуме, может быть принята представительным органом МО и закреплена в уставе МО).

*Структура органов МСУ* (представительный орган МО, глава МО, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган МО), контрольный орган МО, иные органы МСУ, предусмотренные уставом МО и обладающие полномочиями по решению вопросов местного значения).

*Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов МСУ* определяются уставом МО (наименования органов МСУ устан. законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций).

Представительный орган МО*. Представительный орган поселения состоит из депутатов*, выбираемых на муниципальных выборах (может осуществлять полномочия в случае избрания не менее 2/3 от установленной численности депутатов) (не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, менее 100 человек).

*Представительный орган муниципального района* (может состоять из глав поселений, входящих в состав района и из депутатов представительных органов этих поселений, избираемых представительными органами поселений; может избираться на муниципальных выборах).

*Численность депутатов представительного органа поселения определяется уставом МО* (не может быть менее 7 человек при численности населения менее 1 тыс. человек; 10 – от 1 до 10 тыс.; 15 – от 10 до 30 тыс.; 20 – от 30 до 100 тыс.; 25 – от 100 до 500 тыс.; 35 – свыше 500 тыс.) (для муниципального района – не может быть менее 15 человек; для внутригородской территории города федерального значения – 10 человек).

*Представительный орган МО обладает правами юридического лица*.

Исключительная компетенция представительного органа МО:

*принятие устава МО и внесение в него изменений;*

*утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;*

*установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;*

*принятие планов и программ развития МО и утверждение отчетов об их исполнении;*

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

*определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, установлении тарифов на их услуги;*

*определение порядка участия МО в организации межмуниципального сотрудничества;*

*определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов МСУ;*

*контроль за исполнением органами и должностными лицами МСУ полномочий по решению вопросов местного значения.*

*НПА представительного органа по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов, осуществлению расходов из средств местного бюджета* могут быть внесены на рассмотрение только по инициативе главы местной администрации или при наличии его заключения.

*НПА, принятый представительным органом МО, направляется главе МО* для подписания и обнародования (глава МО, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить НПА – в течение 10 дней возвращается в представительный орган МО с мотивированным обоснованием отклонения или предложением о внесении изменений и дополнений – НПА вновь рассматривается, если он будет одобрен 2/3 депутатов в старой редакции, подлежит подписанию главой МО в течение 7 дней и обнародованию).

*Организацию деятельности представительного органа МО в соответствии с уставом МО осуществляет глава МО* (а если он является главой местной администрации, то председатель представительного органа МО) (расходы на обеспечение деятельности предусматриваются в местном бюджете).

*Полномочия представительного органа МО могут быть прекращены досрочно* в случае его роспуска по основаниям, предусмотренным в законе, а также в случаях (принятия решения о самороспуске; вступления в силу решения областного суда о неправомочности данного состава депутатов; преобразования МО) (избранные населением непосредственно – не позднее чем через 3 месяца проводятся досрочные выборы; сформированные из глав поселений – в течение месяца избираются новые депутаты).

Глава МО:

*избирается на муниципальных выборах или представительным органом МО из своего состава;*

*в случае избрания на муниципальных выборах (входит в состав представительного органа МО с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя или возглавляет местную администрацию);*

*в случае избрания представительным органом МО исполняет полномочия его председателя;*

*не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа МО и полномочия главы местной администрации;*

*в случае формирования представительного органа из глав поселений и из депутатов представительных органов этих поселений исполняет полномочия его председателя.*

Глава МО:

*представляет МО в отношениях с органами МСУ других МО, органами государственной власти, гражданами и организациями;*

*подписывает и обнародует НПА, принятые представительным органом МО;*

*издает в пределах своих полномочий правовые акты;*

*вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа МО.*

*Полномочия главы МО прекращаются досрочно в случаях* (смерти; отставки по собственному желанию; отрешения от должности; признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда; выезда за пределы РФ на постоянное место жительства; прекращения гражданства РФ; отзыва избирателями; установления в судебном порядке неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия; досрочного прекращения полномочий представительного органа МО (если он избран из состава данного органа)).

Местная администрация – исполнительно-распорядительный орган МО, наделяемый полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ ФЗ и законами субъектов РФ.

*Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия* (глава МО или лицо, назначаемое на данную должность по контракту, заключаемого по результатам конкурса на замещение указанной должности) (условия контракта утверждаются представительным органом МО; контракт с главой местной администрации заключается главой МО).

*Местная администрация обладает правами юридического лица*.

*Структура местной администрации* утверждается представительным органом МО по представлению главы местной администрации (могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы).

*Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случаях* (смерти; отставки по собственному желанию; расторжения контракта; отрешения от должности; признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда; выезда за пределы РФ на постоянное место жительства; прекращения гражданства РФ; призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу).

*Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления* (представительного органа МО или главы МО (нарушение условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения); высшего должностного лица субъекта РФ (нарушение условий в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий); главы местной администрации (нарушение условий контракта органами МСУ и (или) органами государственной власти субъекта РФ)).

Контрольный орган МО образуется в целях контроля за (исполнением местного бюджета; соблюдением порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении; соблюдением порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом).

*Контрольный орган МО может быть сформирован* на муниципальных выборах или представительным органом МО (по требованию контрольного органа органы и должностные лица МСУ обязаны предоставлять информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции; результаты проверок обнародуются).

Иные должностные лица МСУ (могут быть предусмотрены уставом МО) (выборные (избираемые на муниципальных выборах) и замещающие муниципальную должность путем заключения контракта) (они наделяются исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа МСУ).

Избирательная комиссия не относится к числу органов МСУ (формируется представительным органом МО в порядке, установленном ФЗ и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ, а также уставом МО (не наделяется полномочиями по решению вопросов местного значения).

**31. Организационно-правовые формы межмуниципального сотрудничества: понятие и виды. Советы муниципальных образований и иные объединения муниципальных образований.**

В целях организации взаимодействия органов МСУ, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований муниципальные образования могут объединяться в союзы, ассоциации, советы.

Муниципальные образования могут объединяться в региональные и общероссийские объединения муниципальных образований.

Право объединяться в ассоциации может осуществляться органами МСУ (путем вступления в ассоциацию для достижения и защиты общих интересов; при реализации своих полномочий, объединяясь с другими органами МСУ для осуществления задач, представляющих общий интерес; вступая в международную ассоциацию органов МСУ).

ФЗ 2003 предусматривает:

1) *образование в каждом субъекте РФ совета МО* (органы государственной власти субъектов РФ до 01.06.2006 обеспечивают проведение съездов МО субъектов РФ в целях создания советов МО);

2) возможность образования единого общероссийского объединения МО (а также с учетом территориальной и организационной основы МО – иных объединений МО);

3) *возможность образования межмуниципальных объединений*, учреждения хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения (не могут наделяться полномочиями органов МСУ).

*Организация и деятельность советов МО субъектов РФ* осуществляются в соответствии с ФЗ «О некоммерческих организациях» (осуществление объединениями юридических лиц координации их деятельности, представления и защиты общих имущественных интересов этих юридических лиц; запрет на осуществление предпринимательской деятельности; субсидиарная ответственность членов ассоциации (союза) по обязательствам ассоциации (союза)).

*Съезд (собрание членов) совета МО* субъекта РФ (утверждает устав совета МО субъекта РФ; определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета; избирает органы управления совета).

Совет МО субъекта РФ не вправе вмешиваться в деятельность МО, ограничивать их деятельность.

Советы МО субъектов РФ могут образовывать единое общероссийское объединение МО (в целях организации взаимодействия МО, советов МО субъектов РФ, выражения и защиты общих интересов МО РФ, в том числе в целях представления этих интересов в федеральных органах государственной власти РФ и организации сотрудничества МО РФ с международными организациями и иностранными юридическими лицами) (считается созданным, если в его состав входят советы МО не менее 2/3 субъектов РФ; в его состав также могут входить иные объединения МО).

*Единое общероссийское объединение МО* в порядке, определяемом Президентом РФ, представляет положения по составу кандидатов в представители РФ в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации РФ для участия в Конгрессе.

*Единое общероссийское объединение МО* не вправе вмешиваться в деятельность МО, советов МО субъектов РФ, иных объединений МО, ограничивать их деятельность.

В настоящее время действуют (Конгресс МО, Союз российских городов, Союз малых городов России).

*Конгресс МО* (учрежден 43 ассоциациями МО РФ) (основные цели – становление и развитие МСУ как политического института и основы гражданского общества РФ; создание условий для комплексного социально-экономического развития МО; координация взаимодействия МО РФ и их объединений с федеральными и региональными органами власти в интересах защиты МСУ).

*Иные объединения МО* (специализированные ассоциации и союзы местных властей РФ – Ассоциация ЗАТО; Ассоциация шахтерских городов; Союз развития наукоградов).

*Межмуниципальные хозяйственные общества* в форме ЗАО и ООО могут учреждаться решениями представительными органами МО для совместного решения вопросов местного значения (в своей деятельности руководствуются ГК РФ, иными ФЗ; подлежат государственной регистрации) (могут создаваться в форме автономных некоммерческих организаций и фондов).

*Межмуниципальные хозяйственные организации* (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) – организация экономического взаимодействия (Координационный совет по экономике; Координационный совет по информационно-аналитической работе; секции по вопросам МСУ, управления муниципальным имуществом, ЖКХ, защиты прав потребителей)).

Ассоциации и союзы муниципальных образований создаются в целях координации деятельности муниципальных образований и более эффективного осуществления ими своих прав и интересов. Ассоциации и союзы в зависимости от целей, для которого они создаются, можно разделить на 2 вида:

1. Общественно-политическое взаимодействие, некоммерческие *–* организация и деятельность таких объединений осуществляется в соответствии с требованиями ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996. Учредительные документы ассоциаций и союзов:

учредительный договор, подписанный ее членами.

утвержденный ими устав. Устав проходит государственную регистрацию в соответствующем министерстве юстиции.

2. Социально-экономические, хозяйственные общества – их задачами и функциями является разработка и реализация местных программ по совместному строительству и эксплуатации различных объектов (производственные, культурного назначения).

Такие корпорации образуются в составе 2 и более местных сообществ, как правило, граничащих между собой. Смысл деятельности таких объединений в узкой направленности на решение конкретных проблем, по территории деятельности действует несколько видов:

2.1. Общероссийские – российский союз местных властей – организация, является достаточно представительной всероссийского общественно-политического движения. Устав этой организации был принят 1 съездом 21.09.1993. *Цель этой организации*: защита прав и интересов граждан через содействие развития и укрепления МСУ. Российский союз местных властей в целях выполнения уставных задач и в соответствии с законом вправе осуществлять производственно-хозяйственную деятельность через создаваемые предприятия. Эта организация (союз) вправе заниматься издательской деятельностью, рекламно-информационной деятельностью, вправе создавать фонды, заниматься внешнеэкономической деятельностью; представляет интересы РФ во Всемирной организации местных властей.

(2) Союз Российских городов – довольно представительная организация, большую роль сыграла в разработке конституции, а также ФЗ от 06.10.2003. Согласно ст. 1 Устава, Союз Российских государств объединяет города – центры субъектов РФ. Союз Российских городов постоянно сотрудничает с правительственными органами по решению проблем МСУ.

(3) Союз малых городов. Создан в 1991 году, объединяет малые и средние города с населением до 100 тысяч человек. Подписан указ Президента о создании единого образования муниципальных образований – Конгресс муниципальных образований. Конгресс создан для организации взаимодействия муниципальных образований с целью выражать и защищать общие интересы всех муниципальных образований в РФ, а также представлять РФ в международных и зарубежных организациях. Это объединение в порядке, определяемом Президентом РФ представляет предложения по составу кандидатов в члены делегации РФ в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы.

2.2. Межрегиональные:

В 1986г. создана Ассоциация сибирских городов, которые сейчас трансформировалась в «Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов».

В 1991г. создана «Ассоциация городов юга России».

В 1996г. создан «Союз городов Северо-Запада».

«Ассоциация городов Урала».

Региональные:

муниципальный союз Тюменской области

Ассоциация Вятских городов.

Объединения муниципальных образований проводят съезды, на которых они:

утверждают устав

определяют размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности.

осуществляют иные полномочия. В период между съездами действует постоянно действующий орган.

Образуется в целях:

представление интересов органов МСУ во взаимоотношениях с органами государственной власти.

Содействие становления защиты, укрепления МСУ.

Координация деятельности местных сообществ для эффективной реализации ими своих прав.

Советы муниципальных образований и иные объединения муниципальных образований (Статья 66 ФЗ от 06.10.2003)

ФЗ 2003 предусматривает:

образование в каждом субъекте РФ совета МО (органы государственной власти субъектов РФ до 01.06.2006 обеспечивают проведение съездов МО субъектов РФ в целях создания советов МО);

возможность образования единого общероссийского объединения МО (а также с учетом территориальной и организационной основы МО – иных объединений МО);

возможность образования межмуниципальных объединений, учреждения хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения (не могут наделяться полномочиями органов МСУ).

Организация и деятельность советов МО субъектов РФ осуществляются в соответствии с ФЗ «О некоммерческих организациях» (осуществление объединениями юридических лиц координации их деятельности, представления и защиты общих имущественных интересов этих юридических лиц; запрет на осуществление предпринимательской деятельности; субсидиарная ответственность членов ассоциации (союза) по обязательствам ассоциации (союза)).

Съезд (собрание членов) совета МО субъекта РФ (утверждает устав совета МО субъекта РФ; определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета; избирает органы управления совета).

Совет МО субъекта РФ не вправе вмешиваться в деятельность МО, ограничивать их деятельность.

Советы МО субъектов РФ могут образовывать единое общероссийское объединение МО (в целях организации взаимодействия МО, советов МО субъектов РФ, выражения и защиты общих интересов МО РФ, в том числе в целях представления этих интересов в федеральных органах государственной власти РФ и организации сотрудничества МО РФ с международными организациями и иностранными юридическими лицами) (считается созданным, если в его состав входят советы МО не менее 2/3 субъектов РФ; в его состав также могут входить иные объединения МО).

Единое общероссийское объединение МО в порядке, определяемом Президентом РФ, представляет положения по составу кандидатов в представители РФ в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации РФ для участия в Конгрессе.

Единое общероссийское объединение МО не вправе вмешиваться в деятельность МО, советов МО субъектов РФ, иных объединений МО, ограничивать их деятельность.

В настоящее время действуют (Конгресс МО, Союз российских городов, Союз малых городов России).

Конгресс МО (учрежден 43 ассоциациями МО РФ) (основные цели – становление и развитие МСУ как политического института и основы гражданского общества РФ; создание условий для комплексного социально-экономического развития МО; координация взаимодействия МО РФ и их объединений с федеральными и региональными органами власти в интересах защиты МСУ).

Иные объединения МО (специализированные ассоциации и союзы местных властей РФ – Ассоциация ЗАТО; Ассоциация шахтерских городов; Союз развития наукоградов).

Межмуниципальные хозяйственные общества в форме ЗАО и ООО могут учреждаться решениями представительными органами МО для совместного решения вопросов местного значения (в своей деятельности руководствуются ГК РФ, иными ФЗ; подлежат государственной регистрации) (могут создаваться в форме автономных некоммерческих организаций и фондов).

Межмуниципальные хозяйственные организации (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) – организация экономического взаимодействия (Координационный совет по экономике; Координационный совет по информационно-аналитической работе; секции по вопросам МСУ, управления муниципальным имуществом, ЖКХ, защиты прав потребителей)).

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы МСУ могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов МСУ.

**32. Правовая основа местного самоуправления: понятие и развитие. Европейская хартия местного самоуправления**

Правовую основу МСУ составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Изменение общих принципов организации МСУ, установленных ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ", допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный ФЗ.

Правовая основа МСУ – система НПА, определяющих организацию, формы осуществления и гарантии МСУ, его задачи и функции, а также компетенция и ответственность органов и должностных лиц МСУ, их взаимоотношения с органами государственной власти, гражданами и их объединениями в РФ.

Правовую основу МСУ составляют:

*общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ;*

*КРФ, ФКЗ, ФЗ и издаваемые в соответствии с ними иные НПА РФ;*

*конституции (уставы), законы и иные НПА субъектов РФ;*

*уставы МО, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные МПА.*

*РФ признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина* (закрепляемые КРФ основы конституционного строя РФ как демократического государства (включая принцип МСУ) должны соответствовать демократическим принципам, признаваемым нормами международного права).

*Международные договоры РФ имеют приоритет перед законами, а не перед КРФ* (если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений КРФ, решение о согласии на его обязательность для РФ возможно в форме ФЗ только после внесения соответствующих поправок в КРФ или пересмотра ее положений в установленном порядке).

*Постановление КС РФ от 30.11.2000* (КРФ и ФЗ закрепляют более высокий, чем предусмотрено международными обязательствами РФ, уровень гарантий самостоятельности МСУ).

Конституцией РФ в отношении МСУ установлено:

*Статья 3:*

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы МСУ.

*Статья 12:*

Органы МСУ не входят в систему органов государственной власти.

*Статья 15:*

2. Органы государственной власти, органы МСУ, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

*Статья 18:*

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, МСУ и обеспечиваются правосудием.

Статья 24:

2. Органы государственной власти и органы МСУ, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

*Статья 40:*

2. Органы государственной власти и органы МСУ поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

*Статья 130:*

1. МСУ в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. МСУ осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы МСУ.

*Статья 132:*

1. Органы МСУ 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.

2. Органы МСУ могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Периоды развития правовой основы МСУ в РФ:

1) Начало формирования правовой основы МСУ в РФ (1990 – 1991) (принимаются первые законы о МСУ – Закон СССР «Об общих началах МСУ и местного хозяйства в СССР» и Закон РСФСР «О МСУ в РСФСР»; изменения вносятся в Конституцию СССР и Конституцию РСФСР).

*Закон СССР* (МСУ определялось как часть социалистического самоуправления народа, призванное обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территорий, охраны окружающей среды; осуществлялось в границах административно-территориальных единиц; основа местного хозяйства – коммунальная собственность; предусматривалась судебная защита прав и интересов МСУ).

*Закон РСФСР* (определял МСУ как систему организации деятельности граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей на основе Конституции и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР; использовалось понятие муниципальной собственности; МСУ осуществлялось в границах административно-территориальных единиц).

*Советы и соответствующие органы управления* наделялись компетенцией, которая могла изменяться только законом; орган управления – местная администрация, заменившая исполкомы советов, глава местной администрации осуществлял полномочия на принципах единоначалия; подотчетность местной администрации совету и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам (формирование МСУ на основе сложившейся структуры местной советской власти с сохранением главенствующей роли местного совета; двойное подчинение местных органов управления; право вышестоящих советов отменять противоречащие законодательству решения местных советов).

*Федеративный договор 31.03.1992* (относил установление общих принципов организации МСУ к совместному ведению федеральных органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ).

2) Процесс реформирования системы МСУ, сложившейся на основе реализации Закона РСФСР «О МСУ в РСФСР» (правовая основа реформирования – указы Президента РФ по вопросам МСУ).

*Указы Президента РФ* (утверждено Положение об основах организации МСУ в РФ на период поэтапной конституционной реформы, Основные положения о выборах в органы МСУ; «О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки МСУ» (разработка проекта Федеральной программы), «О гарантиях МСУ» (решения органов МСУ могут быть отменены только в судебном порядке)).

*Процесс реформирования МСУ изменил основы организации МСУ* (изменился характер взаимодействия представительного органа МСУ и главы администрации, который стал именоваться главой МСУ – утвердился приоритет местной администрации в ее взаимоотношения с представительным органом МСУ).

*Формируемая система МСУ не в полной мере соответствовала конституционной модели МСУ* (это усугублялось отсутствием ФЗ о МСУ, разработка которого началась в 1994).

3) Принятие ФЗ 1995 «Об общих принципах организации МСУ в РФ» (28.08.1995) (содержал требование, согласно которому Правительство РФ должно было разработать проекты: ФЗ, обеспечивающие приведение законодательства РФ в соответствие с данным Законом; законодательных актов, обеспечивающих правовую защиту МСУ; законодательных актов, устанавливающих ответственность за воспрепятствование осуществлению прав граждан на МСУ).

*ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы МСУ» (1996)* (обеспечение муниципальных выборов в случаях, если: представительным органом субъекта РФ не принят закон, устанавливающий порядок их проведения; не принят устав МО; отсутствует выборный представительный орган МСУ – установлено право суда назначать дату муниципальных выборов).

ФЗ 1995 разграничил полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ в области МСУ.

а) *Федеральный уровень* (принятие и изменение ФЗ об общих принципах организации МСУ; регулирование порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность; установление государственных минимальных социальных стандартов; регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами; наделение органов МСУ отдельными полномочиями РФ (ФЗ); принятие федеральных программ развития МСУ; регулирование основ муниципальной службы; регулирование особенностей организации МСУ в приграничных районах, ЗАТО, городах федерального значения; установление порядка судебной защиты прав МСУ; регулирование и защита прав граждан на осуществление МСУ).

б) *Уровень субъектов РФ* (принятие и изменение законов субъектов РФ о МСУ; установление и изменение порядка образования и преобразования МО, установления и изменения их границ и наименований; регулирование особенностей МСУ с учетом исторических и иных традиций; законодательство о муниципальной службе; установление порядка регистрации уставов; наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями субъектов РФ; обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности).

*В субъектах РФ принимались законы* (о МСУ; о муниципальных выборах; о местном референдуме; об основах ТОС; о порядке отзыва выборных должностных лиц МСУ; об основах статуса выборных должностных лиц МСУ; о порядке образования и преобразования МО; о государственной регистрации уставов МО; о порядке наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями; о муниципальной службе и др.).

*МО* (НПА по вопросам организации и осуществления МСУ принимают органы и должностные лица МСУ, а также население (референдум, сход)).

4) Принятие ФЗ 2003 «Об общих принципах организации МСУ в РФ» (реформирование МСУ – часть федерального плана, направленного на создание оптимального механизма функционирования публичной власти в государстве – правовое закрепление общих для системы принципов организации и деятельности, централизация в определенных сферах функционирования институтов публичной власти (стремление добиться согласованного функционирования органов публичной власти в государстве и жестко разграничить полномочия, ресурсы и ответственность каждого территориального уровня власти в государстве).

Принципы формирования и развития правовой основы МСУ:

*признание общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров РФ в качестве составной части правовой*

*основы МСУ (преимущественное действие международных договоров РФ, когда ими устанавливаются иные правила поведения, чем предусмотрено законодательством РФ);*

*верховенство КРФ и ФЗ 2003 по отношению к ФЗ и (или) иным НПА РФ, регулирующим вопросы МС;*

*верховенство КРФ, ФКЗ, ФЗ 2003, других ФЗ по отношению к конституции (уставу), закону, иному НПА субъекта РФ, регулирующим вопросы организации МСУ и устанавливающим права, обязанности и ответственность органов и должностных лиц МСУ;*

*разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами МСУ в сфере правового регулирования МСУ;*

*обязательность МПА для исполнения на территории МО;*

*высшая юридическая сила в системе МПА и прямое действие на территории МО устава МО и оформленных в виде правовых актов решений, принятых на местном референдуме (сходе);*

*вступление в силу МПА, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, после их официального опубликования;*

*особый порядок принятия устава МО, внесения в него изменений, дополнений и государственная регистрация;*

*соответствие МПА КРФ, ФЗ и иным НПА РФ, конституциям (уставам), иным НПА субъектов РФ;*

*отмена или приостановление действия МПА органами и должностными лицами, принявшими их, судом (в части, регулирующей осуществление органами МСУ отдельных государственных полномочий – уполномоченным органом государственной власти);*

*обжалование органами МСУ в суд ФЗ или иного НПА РФ, закона или иного НПА субъекта РФ по вопросам организации МСУ и (или) установления прав, обязанности и ответственности органов и должностных лиц МСУ (если орган МСУ полагает, что они не соответствуют КРФ, ФКЗ, ФЗ, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий);*

*участие населения в формировании правовой основы МСУ;*

*обжалование в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц МСУ;*

*наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями только ФЗ и законами субъектов РФ, государственный контроль за их осуществлением;*

*наступление ответственности в соответствии с ФЗ и законами субъектов РФ за неисполнение МПА.*

Европейская хартия МСУ – важнейший источник МуП стран Европы (разработана и принята Советом Европы по инициативе постоянной Конференции местных и региональных органов власти в Европе (в настоящий момент – Конгресс местных и региональных властей Европы).

*Преамбула* (излагаются цели государств – членов Совета Европы, подписавших хартию; содержит положение о том, что органы МСУ составляют одну из основ демократического строя, существование наделенных властью органов МСУ обеспечивает эффективное и приближенное к гражданину управление, защита и укрепление МСУ – значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти).

*Часть I «Конституционные и законодательные основы МСУ»* (10 статей – дается понятие МСУ, устанавливаются принципы закрепления компетенции МСУ, гарантии защиты территории МСУ, право МСУ определять свои административные структуры, положение об условиях осуществления полномочий на местном уровне, об источниках финансирования органов МСУ, об административном контроле за их деятельностью, право органов МСУ на объединение, на судебную защиту для обеспечения свободного осущ5ествления ими своих полномочий).

*Часть II «Прочие положения»* (устанавливает обязательства государств, подписавших Хартию – государство обязуется соблюдать не менее 20 пунктов ч.1 (минимум 10 должны быть из ст.12 ч.2); устанавливает, на какие органы распространяется Хартия).

*Часть III* (устанавливает порядок подписания, ратификации и вступления в силу Хартии).

**35. Полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в области правового регулирования МСУ (Статьи 5 – 6 ФЗ от 06.10.2003)**

**Полномочия органов государственной власти РФ в области МСУ:**

1) *Правовое регулирование общих принципов организации МСУ в РФ: правовых, территориальных, организационных, экономических* (данные принципы могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в ФЗ 2003) (расширен объем правового регулирования общих принципов организации МСУ на федеральном уровне по сравнению с ФЗ 1995).

2) *Правовое регулирование по предметам ведения РФ и в пределах полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти, их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области МСУ* (государственные органы и их должностные лица обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении МСУ; федеральные органы государственной власти осуществляют регулирование прав, обязанностей и ответственности государственных органов и их должностных лиц в области МСУ, принимая иные ФЗ, другие НПА, затрагивающие вопросы МСУ).

3) *Правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов и должностных лиц МСУ по решению вопросов местного значения* (ФЗ 2003 закрепляет: основные полномочия органов МСУ по решению вопросов местного значения, исключительные полномочия представительного органа МСУ, право населения выступать с инициативой изменения границ МО; в других ФЗ, иных НПА тоже могут содержаться соответствующие положения).

4) *Правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов МСУ и должностных лиц МСУ при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы МСУ наделены ФЗ* (ФЗ 2003 подробно определяет порядок наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями, закрепляет правовой механизм их финансирования, основные формы государственного контроля за их реализацией).

*Федеральные органы государственной власти контролируют соблюдение федерального законодательства о МСУ* (при этом обеспечивают соответствие законодательства субъектов РФ о МСУ КРФ и федеральному законодательству) (осуществление указанных контрольных полномочий допускается только в случаях и порядке, установленных КРФ и ФЗ).

*Федеральные органы государственной власти осуществляют в отношении МО и органов МСУ исполнительно-распорядительные полномочия* в случаях, установленных КРФ и ФЗ (кассовое обслуживание исполнения бюджета ЗАТО осуществляют органы федерального казначейства).

*Президент РФ* (играет существенную роль в разработке и реализации государственной политики по развитию МСУ в РФ – ежегодные послания Федеральному Собранию; указами могут инициироваться эксперименты в сфере МСУ, разработка проектов ФЗ, иных НПА по вопросам МСУ).

**Полномочия органов гос. власти субъектов РФ в области МСУ:**

1) *Осуществляют правовое регулирование вопросов организации МСУ* (содержащиеся в конституциях (уставах) субъектов РФ положения об организации МСУ не должны противоречить принципам организации МСУ, закрепленным КРФ, ФЗ 2003) (органы государственной власти субъектов РФ регулируют указанные вопросы только в случаях и порядке, указанных в ФЗ 2003).

*Законами субъектов РФ устанавливаются* (наименование представительного органа МО, главы МО, местной администрации с учетом традиций; условия и порядок прохождения муниципальной службы (в соответствии с ФЗ); порядок подготовки и проведения местного референдума; гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов (в соответствии с ФЗ)).

*Конституции (уставы) субъектов РФ устанавливают* (основываясь на федеральном законодательстве) (основы организации МСУ на своей территории, принципы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ).

2) *Осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области МСУ в случаях и порядке, установленных ФЗ* (они обязаны содействовать развитию МСУ на своей территории, должны обладать некоторыми контрольными полномочиями в отношении МО и их органов).

3) *Осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц МСУ по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ* (участие органов государственной власти субъектов РФ в правовом регулировании компетенции органов МСУ в различных сферах жизни, подведомственных субъектам РФ).

4) *Осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц МСУ при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы МСУ наделены законами субъектов РФ в порядке, установленном ФЗ 2003*.

*Закон субъекта должен содержать* (вид или наименование МО; перечень прав и обязанностей органов МСУ, прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении указанных полномочий; условия и порядок прекращения осуществления органами МСУ переданных им отдельных государственных полномочий).

*Субъекты РФ принимают законы о наделении органов МСУ государственными полномочиями* (по государственной регистрации актов гражданского состояния; в области физической культуры и спорта; в области создания и функционирования комиссий по делам несовершеннолетних; по социальной поддержке и социальному обслуживанию отдельных категорий граждан).

*Субъекты РФ обеспечивают контроль за соблюдением законодательства о МСУ* (создаваемые в субъектах РФ конституционные (уставные) суды должны обеспечивать соответствие НПА субъектов РФ по вопросам МСУ, НПА МО конституции (уставу) субъекта РФ).

**34. Система муниципальных правовых актов**

**Муниципально-правовой акт –** обязательное для исполнения на территории муниципального образования, документально оформленное решение, принятое населением, органами МСУ, должностными лицами, устанавливающие либо изменяющие общеобязательное правило или имеющее индивидуальный характер по вопросам местного значения или осуществления отдельных государственных полномочий, которые передаются государством органам МСУ.

В систему муниципальных правовых актов входят:

устав муниципального образования;

правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

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

**Муниципальные правовые акты, как правило, принимаются в виде решений, постановлений, распоряжений, приказов.**

*Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме* (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

*Иные муниципальные правовые акты* не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

*Представительный орган муниципального образования* по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта РФ, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

*Глава муниципального образования* в пределах своих полномочий, определенных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения в случае, если глава муниципального образования является главой местной администрации.

*Председатель представительного органа муниципального образования* издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ ФЗ и законами субъектов РФ, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица МСУ издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

**Граждане через местный референдум и другие формы участия населения муниципального образования в осуществлении МСУ вправе принимать муниципальные правовые акты в виде решения.**

Представительный орган муниципального образования, как правило, выносит решения (о проведении местного референдума и т.п.), принимает постановления (об утверждении Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе на территории муниципального образования и т.п.). Комиссии и комитеты представительного органа муниципального образования, как правило, принимают решения и издают приказы.

*Глава МСУ, глава администрации,* как правило, *издает* постановления по вопросам нормативного характера и распоряжения по вопросам ненормативного, общего или индивидуального характера. Руководители структурных подразделений исполнительных органов муниципального образования издают приказы по вопросам индивидуального и ненормативного характера.

**Контроль за содержанием и исполнением муниципальных правовых актов** вправе вести прокуратура, осуществляющая надзор на территории конкретного муниципального образования. Контроль за своевременным исполнением муниципальных правовых актов должны осуществлять контрольные органы муниципального образования, специально созданные для этой цели структурное подразделение исполнительных органов муниципального образования, органы общественного территориального самоуправления, а также граждане и их объединения.

**Примерный перечень муниципальных правовых актов:**

* Устав муниципального образования;
* Регламент работы представительного органа;
* Положения о структурных подразделениях представительного органа; Положение о порядке отзыва выборного лица МСУ;
* Положение о порядке проведения голосования в рамках процедуры учета мнений населения при решении вопроса об изменении статуса или границ муниципального образования;
* Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний; Положение о порядке организации и проведения опроса жителей муниципального образования;
* Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан; Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе на территории муниципального образования;
* Положение о местных финансах (налогах, сборах); Положение о порядке застройки на территории муниципального образования;
* Правила благоустройства на территории муниципального образования; Положение о порядке распоряжения муниципальной собственностью; Регламент работы Администрации;
* Положения о структурных подразделениях Администрации;
* должностные инструкции муниципальных служащих и работников Администрации;
* Положение о контрольном органе муниципального образования; Положение о порядке информирования населения о деятельности органов МСУ;
* Правила работы с индивидуальными и коллективными обращениями граждан в органы МСУ;
* Положение о коллегии (совете) при Главе администрации и др.

Примерный перечень МПА является открытым и может пополняться, исходя из вопросов местного значения и выполнения муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий.

Порядок внесения проектов МПА, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются НПА органа МСУ или должностного лица МСУ, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

**Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке**, определенном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов МСУ о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

**Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу** после их официального опубликования (обнародования). Порядок опубликования (обнародования) МПА закрепляется уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением МПА или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено ФЗ.

**Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено** органами МСУ и должностными лицами МСУ, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, судом; а в части, регулирующей осуществление органами МСУ отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, - уполномоченным органом государственной власти РФ (уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ).

**35. Устав муниципального образования: понятие, порядок принятия, регистрация и вступление в силу, содержание. Иные муниципально-правовые акты (Статья 44 ФЗ от 06.10.2003)**

*ФЗ от 21.07.2005 №97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»*

*Устав МО* – необходимый элемент правовой основы МСУ (на основе федерального законодательства, законодательства субъектов РФ о МСУ определяются организации и формы осуществления МСУ в данных муниципальных образованиях, их территориальная, финансово-экономическая основы, другие положения об организации МСУ, о компетенции и порядке деятельности органов и должностных лиц МСУ).

**Разработка проекта устава или внесения в него изменений**, дополнений отнесено к полномочиям представительного органа муниципального образования. Руководитель представительного органа издает соответствующий правовой акт, в котором определяется состав участников группы по подготовке проекта, порядок и сроки, в котором он должен быть разработан. К разработке проекта привлекаются наиболее квалифицированные специалисты. За 30 дней до его принятия проект публикуется в средствах массовой информации с одновременным опубликованием порядка учета предложений по проекту Устава.

Устав муниципального образования принимается либо населением, либо представительным органом МСУ на заседании квалифицированным большинством (не менее 2/3) от числа установленного для данного представительного органа.

**Порядок принятия и государственной регистрации устава МО:**

1) *Принятие устава МО и внесение в него изменений и дополнений отнесено к исключительной компетенции представительного органа МО* (закон допускает принятие устава непосредственно населением (на сходе) только в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, в которых представительный орган не формируется).

2) *Проект устава, проект МПА о внесении изменений и дополнений в устав подлежат официальному опубликованию не позднее 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава, внесении в него изменений и дополнений* (одновременно должен быть опубликован установленный представительным органом МО порядок учета предложений по проекту устава, акта о внесении в него изменений и дополнений; устанавливается порядок участия граждан в обсуждении опубликованного проекта).

*Устав МО, внесение в него изменений и дополнений принимаются* большинством в 2/3 голосов депутатов представительного органа МО.

3) *Порядок государственной регистрации устава МО* (устав подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном ФЗ ).

**Регистрирующий орган:**

* *проверяет соответствие устава МО КРФ, ФЗ, конституции (уставу), законам субъекта РФ;*
* *проверяет соблюдение установленного ФЗ порядка принятия устава МО;*
* *присваивает уставу МО государственный регистрационный номер;*
* *выдает свидетельство о государственной регистрации устава МО;*
* *включает сведения об уставе МО в государственный реестр уставов МО субъекта РФ.*

*Решение о государственной регистрации устава МО принимается* в 30-дневный срок со дня его представления для государственной регистрации (дата государственной регистрации – день внесения сведений в государственный реестр).

*Регистрирующий орган вправе принять мотивированное решение об отказе в государственной регистрации* (в 5-дневный срок направляется главе МО) (не является препятствием для повторного представления устава для государственной регистрации после устранения нарушений, указанных в решении).

*Основания для отказа в государственной регистрации* (противоречие устава КРФ, ФЗ, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов РФ; нарушение установленного ФЗ порядка принятия устава, внесения в него изменений и дополнений).

*В судебном порядке могут быть обжалованы* (отказ в государственной регистрации устава, внесения в него изменений и дополнений, нарушение установленных сроков государственной регистрации).

*Устав МО, изменения и дополнения в него вступают в силу после их государственной регистрации и официального опубликования* (глава МО в течение 10 дней после официального опубликования обязан направить в регистрирующий орган сведения об источнике и дате официального опубликования для включения этих сведений в государственный реестр).

*Изменения и дополнения, внесенные в устав и изменяющие структуру органов МСУ, полномочия этих органов и выборных должностных лиц МСУ вступают в силу* после истечения срока полномочий представительного органа МО, принявшего решение о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

**Устав МО должен содержать:**

1) *Наименование МО с указанием его границ и территории* (возможно закрепление в уставе символики МО, отражающей исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции).

2) *Вопросы местного значения, относящиеся к ведению МО* (перечень в ФЗ 2003 применительно к каждому виду МО; при наличии собственных ресурсов МО могут решать иные вопросы, не относящиеся к компетенции других МО и не исключенные из ведения МО ФЗ и законами субъектов РФ) (перечень вопросов местного значения внутригородских МО в субъектах РФ – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливается законами этих субъектов).

3) *Организационную структуру МСУ, правовой статус органов и должностных лиц, условия и порядок организации муниципальной службы, порядок формирования органов МСУ, их наименование и полномочия* (наличие в структуре органов МСУ представительного органа, главы МО и местной администрации является обязательным) (уставом МО органы МСУ наделяются правами юридического лица, устав – основание для их государственной регистрации в качестве юридических лиц).

*Устав МО должен устанавливать* виды, порядок принятия, официального опубликования и вступления в силу МПА.

4) *Формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения* (местный референдум; муниципальные выборы; сходы граждан; собрания (конференции) граждан; публичные слушания; правотворческая инициатива граждан; голосования по отзыву выборных лиц МСУ; голосования по вопросам изменения границ МО, преобразования МО; ТОС и др.).

5) *Виды ответственности органов и должностных лиц МСУ, основания наступления ответственности и порядок решения соответствующих вопросов* (основания и порядок отзыва населением выборных лиц, досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц МСУ).

6) *Экономическую основу осуществления МСУ, порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, порядок контроля за его исполнением в соответствии с БК РФ* (возможно создание в этих целях контрольного органа МО).

7) *Порядок внесения изменений и дополнений в устав МО с учетом требований ФЗ 2003.*

*Устав МО может содержать также другие положения* об организации МСУ, компетенции и порядке деятельности органов и должностных лиц МСУ в соответствии с ФЗ и законами субъектов РФ.

**Вступление в силу.** Устав должен пройти государственную регистрацию, которая осуществляется соответствующим органом юстиции, регистрация проходит в уведомительном порядке. Единственная причина в отказе государственной регистрации – противоречие положений Устава государственному законодательству. Регистрация должна быть осуществлена в течение месяца. Отказ в государственной регистрации может быть обжалован.

**Муниципально-правовой акт –** обязательное для исполнения на территории муниципального образования, документально оформленное решение, принятое населением, органами МСУ, должностными лицами, устанавливающие либо изменяющие общеобязательное правило или имеющее индивидуальный характер по вопросам местного значения или осуществления отдельных государственных полномочий, которые передаются государством органам МСУ.

**Виды актов, принимаемых на локальном уровне:**

* *Устав* – основной нормативно-правовой акт, правоустанавливающий акт общего характера, может быть как нормативного.
* *Решение* – нормативно-правовой акт, оно так и ненормативного характера, может приниматься жителями (референдум, собрание или выборным органом МСУ).
* *Постановление* – принимается выборным органом и издается главой муниципального образования, может быть как нормативного, так ненормативного характера.
* *Распоряжения и приказы* – акты оперативно-конкретного характера, имеющие распорядительное значение, распоряжения издаются главой муниципального образования, приказы издают заместители главы и руководители структурных подразделений.
* *Положения* – нормативно-правовой акт, в котором систематизируются нормы статусного или тематического содержания (утверждаемые распорядительным актом).
* *Инструкция* – свод правил для выполнения чего-нибудь.
* *Регламент* – правовой процессуальный акт, регулирующий порядок работы органов МСУ.
* *Договоры* – соглашение двух или нескольких сторон об установлении, изменении или превращении взаимных прав и обязанностей.

Все локально-правовые акты не должны противоречить уставам и решениям, принятым населением. Эти акты обязательны для исполнения, это законы за неисполнение наступает ответственность, в том числе административная.

**36. Понятие и развитие территориальных основ МСУ. Принципы территориальной организации МСУ**

**Территориальные основы МСУ** – совокупность МПН, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию МСУ (формирование и состав территории МО, границы территории МО, порядок их установления и изменения).

**Административно-территориальное деление** – подразделение территории государства, при котором функционирование органов власти осуществляется в границах определенных территориальных единиц (выступает неотъемлемой частью государственного устройства) (в соответствии с ним организуется государственная власть).

**Этапы развития территориальных основ МСУ:**

1) *С 1990 – 1991 по октябрь – декабрь 1993* (органы МСУ создавались и функционировали в границах административно-территориальных единиц; принципы административно-территориального устройства, предполагающие соподчинение органов власти разного территориального уровня, были перенесены на систему МСУ).

2) *С октября 1993* (поселенческий принцип территориальной организации МСУ – территориальной основой МСУ выступают отдельные населенные пункты: городские и сельские поселения) (КРФ не дала ответа на вопрос о территориальной организации МСУ – она не связывает территориальную организацию МСУ с административно-территориальным устройством, но и не исключает возможности такого решения вопроса).

3) *ФЗ 1995* (вслед за ГК введено понятие МО; территориальная организация МСУ не связывается с административно-территориальными единицами; не дан исчерпывающий перечень территориальных единиц, в границах которых осуществляется МСУ).

4) *ФЗ 2003* (установил единообразную для всех субъектов РФ территориальную организацию МСУ) (предусмотрено формирование следующих видов МО: городские и сельские поселения; муниципальный район; городской округ; внутригородские муниципальные образования городов федерального значения;

**Принципы территориальной организации МСУ** – законодательно установленные положения и требования, в соответствии с которыми определяются порядок образования и преобразования МО, состав территории МО, а также порядок установления и изменения их границ.

**Принципы, определяющие порядок установления и изменения границ МО:**

1) *Территория субъекта РФ разграничивается между поселениями* (территории с низкой плотностью населения могут не включаться в состав территорий поселений; территории всех поселений, а также межселенные территории входят в состав муниципальных районов).

2) *Установление границ сельского поселения (в состав которого входят два и более населенных пункта), а также муниципального района с учетом пешеходной (транспортной) доступности.*

3) *Целостность территории МО* (территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения; территория поселения не может входить в состав территории другого поселения; территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района).

4) *Учет мнения населения при решении вопроса об установлении и изменении границ МО*.

5) *Учет исторических, местных традиций, необходимости создания условий для решения соответствующих вопросов местного значения, развития МО*.

6) *Установление и изменение границ МО законами субъектов РФ*.

**Принципы, определяющие состав территории МО:**

1) *Обеспечение устойчивого и комплексного развития территории МО в целях эффективного решения вопросов местного значения, создания благоприятных условий жизнедеятельности населения:*

* в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;
* должны включаться земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные земли, земли, необходимые для развития МО;
* состав земель муниципального района, определяющих его границы, должен обеспечивать создание условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера.

2) *Учет исторических и иных местных традиций при определении состава территории МО, установлении его границ* (включение в состав территории поселения исторически сложившихся земель населенных пунктов).

**Переход к новой территориальной организации МСУ в соответствии с ФЗ 2003** – субъекты РФ должны были до 01.03.2005 установить своими законами границы МО и наделить соответствующие МО статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района (если не укладывались в этот срок, то границы МО устанавливались до 31.03.2005 федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ):

* *наделение соответствующим правовым статусом уже существующие МО и установление их границ* (формальная фиксация нового правового статуса);
* *наделение соответствующим правовым статусом вновь создаваемых МО и установление их границ* (территории, в границах которых создавались МО, ранее не обладавшие статусом МО);
* *определение статуса и границ МО, возникших в результате изменения границ и статуса существующих МО, их преобразования.*

*Субъекты РФ, устанавливая границы МО*, принимают законы, определяющие состав и границы территории МО, административные центры муниципальных районов, сельских поселений (границы и состав территории МО определяются утверждением их картографических описаний и карт-схем).

*Порядок изменения границ МО:*

*субъекты, имеющие право выступать с инициативой* (население, органы МСУ, органы государственной власти субъекта РФ, федеральные органы государственной власти);

*инициатива реализуется* в порядке, установленном для референдума, инициатива органов МСУ и государственной власти оформляется решениями указанных органов;

*изменение границ осуществляется законом субъекта РФ*.

Изменение границ МО должно осуществляться:

1) *с согласия населения в случаях:*

* *изменения границ муниципальных районов, влекущее отнесение отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов* (согласие населения выражается путем голосования в порядке, предусмотренном законом, или на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов; согласие населения считается полученным, если за изменение границ проголосовало более половины принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины жителей);
* *изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений* (согласие населения может быть получено путем голосования населения данных населенных пунктов, проводимого в порядке, предусмотренном для проведения местного референдума, или на сходах граждан с учетом мнения представительных органах поселений);

2) *с учетом мнения населения, выраженного представительными органами муниципальных районов и поселений* (границы МО изменяются в случае, когда данные изменения не влекут отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений).

**37. Муниципальное образование: понятие, виды, порядок преобразования**

**МО** – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения.

**МО** – населенная территория, в границах которой МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ в целях решения вопросов местного значения.

**Обязательные признаки МО:**

* *наличие собственной территории, границы которой установлены законом субъекта РФ в соответствии с требованиями ФЗ 2003;*
* *наличие собственной компетенции, которую определяют законодательно установленные вопросы местного значения и полномочия МСУ;*
* *наличие собственной экономической основы, которую составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права МО;*
* *наличие собственных выборных и иных органов МСУ;*
* *наличие устава МО, иных МПА, составляющих систему МПА МО;*
* *право устанавливать в соответствии с ФЗ и геральдическими правилами официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.*

**Городские и сельские поселения**, территория которых входит в состав территории другого вида МО – муниципального района.

**Сельское поселение** (один сельский населенный пункт или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы МСУ).

**Городское поселение** (город или поселок, в которых МСУ осуществляется непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ; в состав территории городского поселения могут входить территории, необходимые для его социальной, транспортной и иной инфраструктуры).

**Муниципальный район** (создается в границах административного района; имеет административный центр – населенный пункт, определяемый с учетом местных традиций и сложившейся инфраструктуры; как вид МО – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой осуществляется МСУ населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ).

*Особенности МСУ в границах муниципального района* (МСУ осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера; в состав его территории входят территории других МО городских и сельских поселений, расположенных в границах муниципального района; органы МСУ муниципального района могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые им ФЗ и законами субъектов РФ).

**Городской округ** (городское поселение, которое не входит в состав муниципального района; органы МСУ осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения, установленные ФЗ 2003 для поселения и для муниципального района, они также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые им ФЗ и законами субъектов РФ).

*В состав территории городского округа может входить* один город или один поселок, а также территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (наделение территории статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения его органами вопросов местного значения, отнесенных к его ведению).

**Внутригородские МО городов федерального значения** (внутригородская территория – часть территории города федерального значения, в границах которой осуществляется МСУ; установление и изменение их границ, их преобразование осуществляется законами городов федерального значения с учетом мнения населения).

**Принципы территориальной организации МСУ** – законодательно установленные положения и требования, в соответствии с которыми определяются порядок образования и преобразования МО, состав территории МО, а также порядок установления и изменения их границ.

**Принципы, определяющие порядок образования и преобразования МО:**

*МСУ осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения* (ФЗ 2003 устанавливает закрытый перечень видов МО, которые могут создаваться в субъектах РФ, определяя их территориальную основу и статус; территория субъекта РФ должна быть разграничена между городскими и сельскими поселениями; территории с низкой плотностью населения могут не включаться в состав территории поселений).

*Сочетание поселенческого и территориального принципов при формировании МО* (сельское поселение может создаваться на основе поселенческого принципа и территориального принципа; особая категория МО – внутригородские МО, создаваемые в городах федерального значения; особенности территориальной основы имеют ЗАТО, обладающие статусом городского округа).

*Двухуровневая территориальная организация МСУ в границах муниципального района* (ФЗ 2003 предусматривает обязательность такой организации МСУ в муниципальном районе, выделяя вопросы местного значения поселения и вопросы местного значения межпоселенческого характера, относя их к компетенции муниципального района).

*Участие населения в принятии решений по вопросам преобразования МО* (обеспечивается правом населения выступить с инициативой преобразования МО и выражать свое мнение по вопросу преобразования МО путем голосования либо на сходах граждан).

*Учет численности населения при образовании сельского поселения* (в состав территории сельского поселения могут входить один населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (территории с высокой плотностью населения – 3000) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с той же численностью населения).

В соответствии с законом субъекта РФ статусом сельского поселения с учетом плотности населения и доступности его территории может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения меньше 1000 человек.

*Наделение законами субъектов РФ соответствующих МО статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района, внутригородского МО* (до 01.03.2005 субъекты РФ должны были наделить соответствующим статусом МО, сформированные на их территории).

**Преобразование МО (ФЗ 2003)** – объединение МО; разделение МО; изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа или лишением указанного статуса.

**Общие требования, предъявляемые к решению вопросов преобразования МО:**

1) *преобразование МО осуществляется законом субъекта РФ;*

2) *с инициативой о преобразовании МО могут выступить* (население, органы МСУ, органы государственной власти субъектов РФ, федеральные органы государственной власти) (инициатива населения – в порядке, установленном для местного референдума, инициатива органов – оформляется их решениями);

3) *преобразование МО осуществляется с согласия населения в случаях:*

* *объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных МО* (осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования или на сходах граждан);
* *разделение поселение, влекущее образование двух или более поселений* (осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования или на сходах граждан);
* *изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа или лишением указанного статуса* (согласие населения соответствующего городского поселения, а также согласие населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение);

4) *преобразование МО осуществляется с учетом мнения населения в случаях:*

* *объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных МО* (осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов);
* *разделение муниципального района* (осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района).

*Не являются преобразованием района действия* (в соответствии с ФЗ 2003), связанные с наделением городских и сельских населенных пунктов, расположенных в его границах, статусом городских и сельских поселений (наделение городских населенных пунктов статусом городского округа – преобразование района).

При наличии в составе территории (границах) МО (за исключением района) города и других населенных пунктов, являвшихся МО, субъекты РФ должны были до 01.03.2005 принять решение:

1) *об упразднении указанных МО (за исключением города) и соответствующих органов МСУ не позднее 01.01.2006, если территория данных МО находилась в пределах городской черты;*

2) *об исключении территории населенных пунктов, находившихся за пределами городской черты, из состава указанного МО.*

*Существовавшие в крупных городах внутригородские МО* (за исключением городов федерального значения – субъектов РФ) с 01.01.2006 подлежат упразднению.

*Государственный реестр МО РФ* (правила ведения утверждены постановлением Правительства РФ от 01.06.2005; Минюст РФ – федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на его ведение).

*Государственный реестр уставов МО* – свод сведений о прошедших государственную регистрацию уставах и МПА о внесении изменений в уставы (состоит из государственных реестров уставов МО субъектов РФ, основание для внесения записи в которые – законы субъектов РФ).

**38. Понятие, виды и состав территорий муниципальных образований. Порядок установления и изменения границ муниципального образования.**

**Принципы территориальной организации МСУ** – законодательно установленные положения и требования, в соответствии с которыми определяются порядок образования и преобразования МО, состав территории МО, а также порядок установления и изменения их границ.

**Принципы, определяющие порядок установления и изменения границ МО:**

1) *Территория субъекта РФ разграничивается между поселениями* (территории с низкой плотностью населения могут не включаться в состав территорий поселений; территории всех поселений, а также межселенные территории входят в состав муниципальных районов).

2) *Установление границ сельского поселения (в состав которого входят два и более населенных пункта), а также муниципального района с учетом пешеходной (транспортной) доступности.*

3) *Целостность территории МО* (территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения; территория поселения не может входить в состав территории другого поселения; территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района).

4) *Учет мнения населения при решении вопроса об установлении и изменении границ МО*.

5) *Учет исторических, местных традиций, необходимости создания условий для решения соответствующих вопросов местного значения, развития МО*.

6) *Установление и изменение границ МО законами субъектов РФ*.

**Принципы, определяющие состав территории МО:**

1) *Обеспечение устойчивого и комплексного развития территории МО в целях эффективного решения вопросов местного значения, создания благоприятных условий жизнедеятельности населения:*

* в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;
* должны включаться земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные земли, земли, необходимые для развития МО;
* состав земель муниципального района, определяющих его границы, должен обеспечивать создание условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера.

2) *Учет исторических и иных местных традиций при определении состава территории МО, установлении его границ* (включение в состав территории поселения исторически сложившихся земель населенных пунктов).

**Переход к новой территориальной организации МСУ в соответствии с ФЗ 2003** – субъекты РФ должны были до 01.03.2005 установить своими законами границы МО и наделить соответствующие МО статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района (если не укладывались в этот срок, то границы МО устанавливались до 31.03.2005 федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ):

* *наделение соответствующим правовым статусом уже существующие МО и установление их границ* (формальная фиксация нового правового статуса);
* *наделение соответствующим правовым статусом вновь создаваемых МО и установление их границ* (территории, в границах которых создавались МО, ранее не обладавшие статусом МО);
* *определение статуса и границ МО, возникших в результате изменения границ и статуса существующих МО, их преобразования.*

*Субъекты РФ, устанавливая границы МО*, принимают законы, определяющие состав и границы территории МО, административные центры муниципальных районов, сельских поселений (границы и состав территории МО определяются утверждением их картографических описаний и карт-схем).

*Порядок изменения границ МО:*

*субъекты, имеющие право выступать с инициативой* (население, органы МСУ, органы государственной власти субъекта РФ, федеральные органы государственной власти);

*инициатива реализуется* в порядке, установленном для референдума, инициатива органов МСУ и государственной власти оформляется решениями указанных органов;

*изменение границ осуществляется законом субъекта РФ*.

**Изменение границ МО должно осуществляться:**

1) *с согласия населения в случаях:*

* *изменения границ муниципальных районов, влекущее отнесение отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов* (согласие населения выражается путем голосования в порядке, предусмотренном законом, или на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов; согласие населения считается полученным, если за изменение границ проголосовало более половины принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины жителей);
* *изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений* (согласие населения может быть получено путем голосования населения данных населенных пунктов, проводимого в порядке, предусмотренном для проведения местного референдума, или на сходах граждан с учетом мнения представительных органах поселений);

2) *с учетом мнения населения, выраженного представительными органами муниципальных районов и поселений* (границы МО изменяются в случае, когда данные изменения не влекут отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений).

*Изменение границ при уменьшении численности населения* (не является достаточным основанием для инициирования процедуры изменения границ органами МСУ и государственной власти уменьшение численности населения менее 50% относительно минимальной численности населения, предусмотренной ФЗ 2003 , но с такой инициативой может выступить население).

*Решение о создании и упразднении ЗАТО принимается Президентом РФ* (Правительство РФ вносит предложение о создании ЗАТО, об определении границ и об отводе земель создаваемого (упраздняемого) ЗАТО) (изменение границ ЗАТО производится в таком же порядке).

**В состав территории МО входят все земли в его границах независимо от форм собственности и целевого назначения:**

1) территорию сельского поселения составляют (исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения);

2) в состав территории городского поселения (в том числе городского округа), которое не входит в состав муниципального района могут входить (один город или поселок, а также территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры).

**В состав земель поселений**могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к соответствующим территориальным зонам – градостроительный кодекс выделяет:

*жилые зоны* (зоны жилой застройки разных видов);

*общественно-деловые зоны* (размещение объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, социального и коммунально-бытового назначения, предпринимательской деятельности, иных объектов, связанных с обеспечением жизнедеятельности граждан);

*производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур;*

*зоны с/х использования* (заняты объектами с/х назначения и предназначенные для ведения с/х);

*зоны рекреационного назначения* (могут включать земли, занятые городскими лесами, скверами, парками, прудами, водохранилищами, пляжами, земли, предназначенные для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом);

*зоны особо охраняемых территорий* (земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное и иное особо ценное значение);

*зоны специального назначения* (земли, занятые кладбищами, крематориями);

*зоны размещения военных объектов и иные зоны специального назначения.*

**Состав земель муниципального района** характеризует карта (схема), содержащаяся в схеме территориального планирования муниципального района, на которой отображаются:

существующие и планируемые границы поселений, входящих в состав муниципального района;

границы земель различных категорий в пределах межселенных территорий;

границы территории объектов культурного наследия;

границы зон с особыми условиями использования территорий;

границы земельных участков, предоставленных для размещения объектов капитального строительства местного значения, а также границы зон планирования размещения таких объектов;

границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства на межселенных территориях.

*Границы и состав территории МО, утверждаемые законами субъектов РФ, указываются в его уставе*.

**39. Организационная основа МСУ: понятие, развитие и правовое регулирование**

**Организационные основы МСУ** – совокупность МПН, закрепляющих структуру органов МСУ, порядок, формы и принципы их деятельности, регулирующих организацию муниципальной службы.

**Периоды развития организационных основ МСУ:**

1) **С 1990 – 1991 по осень 1993** (переход от старой советской организации власти на местах к ее организации на началах самоуправления; формирование пытались осуществить эволюционным путем, сохраняя прежние организационные основы осуществления власти на местах – вместо исполкомов советов учреждены местные администрации, действующие на принципе единоначалия; разграничена компетенция местных Советов и местных администраций).

*Местный Совет* (представительный орган МСУ) избирался населением (основная форма работы – сессия, созываемая председателем Совета; председатель подотчетен Совету, он подписывал решения, принимаемые на сессии; Совет избирал комиссии на срок своих полномочий, могли создаваться постоянные и временные депутатские группы).

*Местная администрация* – орган управления (подотчетна Совету, а также вышестоящим исполнительным и распорядительным органам; структура утверждалась Советом; возглавлял глава администрации, он осуществлял свои полномочия на принципе единоначалия).

*Совет был вправе* (отменить акты местной администрации, противоречащие законодательству и решениям Совета (глава администрации мог обжаловать данные решения в суд); выразить недоверие главе местной администрации (2/3 голосов депутатов)).

2) **С осени 1993 до ФЗ 1995 (**президентский этап реформирования МСУ – организационные основы МСУ определялись указами Президента РФ, которые содержали отдельные положения, не соответствовавшие КРФ, но послужили основой для принятия субъектами РФ собственных НПА, регулирующих указанные отношения).

*Принятые субъектами РФ НПА об организации МСУ по-разному решали вопрос о порядке формирования местной администрации* (главы администраций районов и городов областного подчинения назначались и освобождались главой администрации области; главы администраций городов районного подчинения, поселков, сельских населенных пунктов – главой администрации соответствующего района или города областного подчинения; после выборов представительных органов МСУ назначение проводилось главой вышестоящей администрации по согласованию с выборным представительным органом).

*Приоритет местной администрации в ее взаимоотношениях с представительным органом* (главы местных администраций получили статус глав МСУ; представительный орган МСУ созывался на заседания главой МСУ; решения, связанные с утверждением местного бюджета, расходованием средств принимались представительным органом МСУ по представлению и согласованию с главой МСУ; глава МСУ был вправе выносить на местный референдум проект положения (устава) о МСУ; он председательствовал на заседаниях представительного органа МСУ).

*Итоги периода* (сократился численный состав представительных органов, которые стали именоваться по-разному; представители работали на непостоянной основе; кворум обеспечивался 2/3 голосов; созывал заседания и председательствовал на них, подписывал решения глава МСУ; полномочия представительного органа конкретизировались в уставе; глава МСУ и другие должностные лица МСУ могли быть членами представительного органа МСУ).

3) **1995 – 2003** (утверждение конституционных принципов формирования и организации деятельности органов МСУ: структура органов МСУ определялась населением самостоятельно, что закреплялось в уставе МО, принимаемом населением непосредственно или представительным органом) (органы МСУ признавались юридическими лицами, не требовалась их государственная регистрация).

*Обязательным было только наличие представительного органа* (допускалась возможность его замены в небольших МО собранием (сходом) граждан); формирование иных органов МСУ ФЗ 1995 относил к компетенции МО).

*ФЗ 1995 относил к ведению МО решение вопросов* (численности и срока полномочий представительного органа МСУ; профессиональную или общественную основы работы депутатов; наличие в структуре выборного должностного лица – главы МО и способ его избрания; наличие в структуре исполнительно-распорядительного органа – администрации МО; наличие выборного главы МО, возглавляющего исполнительно-распорядительный орган или главы администрации – лица, работающего по контракту).

*Не был определен* порядок принятия, наименования правовых актов органов МСУ (должны были определяться уставом МО в соответствии с законами субъектов РФ).

*Закреплено определение муниципальной службы* как профессиональной деятельности на постоянной основе в органах МСУ по исполнению их полномочий, данная деятельность осуществляется на муниципальных должностях, не являющихся выборными.

4) **ФЗ 2003** (Унификация организационной структуры органов МСУ в субъектах РФ – однотипная структура органов МСУ, единые требования к организации работы представительных органов МСУ, порядку замещения должности главы местной администрации, к наименованию, видам и порядку принятия МПА).

**Общие организационные принципы, определяющие развитие организационных основ МСУ:**

*органы МСУ не входят в систему органов государственной власти;*

*органы МСУ избираются непосредственно населением и (или) образуются представительным органом МО;*

*структура органов МСУ определяется МО самостоятельно с учетом требований ФЗ 2003* (обязательное наличие представительного органа МО, главы МО и местной администрации);

*структура местной администрации утверждается представительным органом МО по представлению главы местной администрации* (в структуру могут входить отраслевые и территориальные органы);

*органы МСУ наделяются собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и могут наделяться отдельными государственными полномочиями в порядке, установленном ФЗ 2003;*

*порядок формирования, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов МСУ определяются уставом МО;*

*изменения и дополнения, внесенные в устав МО и изменяющие структуру органов МСУ, полномочия органов и выборных должностных лиц МСУ, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа, принявшего МПА о внесении в устав указанных изменений и дополнений; осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти РФ и субъектов РФ в отношении МО и органов МСУ допускается в случае и порядке, установленных КРФ, ФКЗ, ФЗ и принимаемых в соответствии с ними законами субъектов РФ;*

*подчинение органа или должностного лица МСУ одного МО органу или должностному лицу МСУ другого МО не допускается;*

*представительный орган избирается на муниципальных выборах* (представительный орган района может формироваться иным способом, установленным ФЗ 2003); *соблюдение требований о минимальной численности депутатов представительного органа;*

*глава МО не может быть одновременно председателем представительного органа МО и главой местной администрации* (исключение – случаи, предусмотренные ФЗ 2003);

*руководство местной администрации осуществляется ее главой на принципах единоначалия;*

*конкурсный порядок замещения должности главы местной администрации, назначаемого на эту должность по контракту;*

*депутату, члену выборного органа МСУ, выборному должностному лицу МСУ обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий;*

*выборные должностные лица МСУ могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе (не более 10% депутатов в соответствии с ФЗ 2003 и уставом МО);*

*органы МСУ, наделяемые правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций* (подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц);

*финансирование расходов на содержание органов МСУ осуществляется за счет собственных доходов бюджетов МО.*

**40. Структура органов МСУ: понятие, порядок ее определение и правовое закрепление**

**Органы МСУ** – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом МО органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (не являются составной частью государственного механизма управления).

**Структура органов МСУ** – конкретный перечень выборных органов, избираемых непосредственно населением, и образуемых представительным органом МО иных органов МСУ, наделяемых собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, а также принципы их формирования и взаимодействия.

ФЗ 2003 установил:

1) *Требование обязательного наличия в структуре органов МСУ* (представительного органа МО, главы МО, местной администрации (допускаются исключения)).

2) *Возможность включения в структуру органов МСУ также других органов и должностных лиц МСУ* (контрольный орган (формируется непосредственно населением или представительным органом); глава местной администрации (назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса)).

*Избирательная комиссия МО не входит в структуру органов МСУ* (муниципальный орган, обеспечивающий подготовку и организацию голосования населения МО, решающего путем прямого волеизъявления вопросы, отнесенные к ведению МО).

3) *Положения, определяющие порядок решения вопроса об определении структуры органов МСУ в случае преобразования МО* (принимается населением на местном референдуме или представительным органом МСУ) (структура МСУ закрепляется в уставе МО).

*Назначение и обеспечение проведения местного референдума по вопросу определения структуры органов МСУ осуществляется* органом государственной власти субъекта РФ при наличии инициативы жителей вновь образованного МО (инициативная группа – не менее 3% от численности избирателей МО).

*Выдвижение инициативы* (сбор подписей граждан и представления подписных листов в избирательную комиссию субъекта РФ, которая проверяет подлинность подписей и назначает дату проведения местного референдума).

*В решении о структуре органов МСУ МО, принимаемом на местном референдуме, устанавливаются* (структура (перечень) и наименования органов МСУ; порядок избрания и полномочия главы МО).

*Изменение структуры органов МСУ осуществляется путем внесения изменений в устав МО*.

*Решение представительного органа МО об изменении структуры органов МСУ вступает в силу* по истечении срока полномочий представительного органа МО, принявшего указанное решение.

В уставах МО также определяются:

1) *порядок формирования, наименование, подотчетность и подконтрольность органов и должностных лиц МСУ;*

2) *срок полномочий представительного органа МО, депутатов, членов иных выборных органов, выборных должностных лиц, основания и порядок прекращения их полномочий;*

3) *регламентация муниципальной службы;*

4) *виды, порядок принятия, официального опубликования и вступления в силу МПА;*

5) *формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения.*

**41. Представительные органы МСУ: понятие, порядок работы, компетенция, акты**

**Представительный орган** – выборный орган МСУ, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

**Элементы правового статуса представительного органа:**

1. наличие представительного органа является обязательным (ст. 14 п.2) и только в отдельных поселениях, имеющих небольшую численность, представительный орган может не создаваться, но в этом случае его непосредственно жители через собрания, сходы, конференции (ст. 15 п.6).
2. представительный орган не входит в систему органов государственной власти, что является конституционной гарантией невмешательства государства в его компетенцию.
3. Представительный орган является органом первичным, поскольку не создается никакими другими органами.
4. По объему властных полномочий представительный орган является органом местной власти, его полномочия распространяются только в границах территории, на которой он функционирует.
5. По широте компетенции это орган общей компетенции. Под широтой компетенции понимается тот круг вопросов, который полномочен решать какой-либо орган.
6. По принципу разделения властей это правоустанавливающий орган, поскольку он наделен правом принимать общеобязательные правила (местные законы).
7. По способу организации и принятию решений это орган коллегиальный (ст. 15 п. 5). Коллегиальность: представительный орган работает в форме заседания, должно быть определенное количество депутатов для принятия решений. Кворум- необходимое количество депутатов.
8. Представительному органу подконтрольна деятельность всех других органов и должностных лиц МСУ, а также подотчетен глава муниципального образования.

**Представительный орган правом законодательной инициативы в законодательный орган субъекта федерации – это гарантия МСУ. Представительный орган должен выражать волю населения.**

*В уставах МО, регламентах их представительных органов, положениях и других МПА устанавливаются* (наименование, порядок формирования, срок полномочий и внутреннее строение представительных органов, порядок формирования их рабочих органов и должностных лиц, депутатских объединений, порядок осуществления представительными органами своих полномочий, основные правила и процедуры их работы, другие вопросы их организации и деятельности).

1) *Наименование представительного органа* (устанавливается законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций – думы, советы народных депутатов, земские собрания, муниципальные собрания, представительные собрания, советы).

2) Порядок формирования представительных органов (определяется уставом МО с учетом требований законодательства о МСУ):

– *Европейская хартия МСУ* – представительные органы МСУ должны состоять из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования;

– *ФЗ 2003* – депутаты представительных органов избираются на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

– *допускается возможность формирования данного органа путем* вхождения в него глав поселений, находящихся на территории муниципального района и избрания представительными органами поселений депутатов из своего состава;

– *МО определяют избирательную систему, применяемую на выборах* (в соответствии с избирательным законодательством).

3) *Срок полномочий представительного органа* (не может быть менее 2 лет и более 5 лет).

*Его полномочия могут быть прекращены досрочно в случаях* (наступления ответственности перед государством; принятия решения о самороспуске; вступления в силу решения областного суда о неправомочности данного состава депутатов; преобразования МО).

При досрочном прекращении полномочий представительного органа:

– *состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно* (не позднее 3 месяцев проводятся досрочные муниципальные выборы);

– сформированного иным путем (представительные органы поселений обязаны в течение месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов).

4) **Представительный орган МО** *– юридическое лицо* (действует на основании общих для организаций данного вида положений в соответствии с ФЗ «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям; основание для государственной регистрации – устав МО) (представительный орган поселения с численностью менее 1000 человек, в котором глава МО может быть председателем представительного органа и главой местной администрации, может не наделяться правами юридического лица).

*Расходы на обеспечение деятельности представительного органа МО* предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой.

*Представительный орган поселения не формируется*, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, менее 100 человек (полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан).

5) *Структура представительного органа* (характеризует его численный состав, внутренне строение и устройство; закрепляется в уставе МО и конкретизируется в принимаемых им регламентах).

*МО самостоятельно определяют численный состав своих представительных органов* (устанавливается уставом в соответствии с требованиями ФЗ о минимальной численности депутатов).

*Депутаты представительного органа осуществляют свои полномочия на непостоянной основе* (на постоянной – не более 10% депутатов).

*Глава МО осуществляет организацию деятельности представительного органа в соответствии с уставом МО* (если он – глава администрации, то – председатель представительного органа, избираемый им из своего состава).

*Глава МО, избранный на муниципальных выборах*, может входить в состав представительного органа с правом решающего голоса и являться его председателем (либо возглавлять местную администрацию) (если он избирается представительным органом, то является его председателем).

*Структура представительного органа включает формируемые им внутренние рабочие, вспомогательные органы*.

*Регламентом представительного органа может быть предусмотрено формирование совета представительного органа* (создается для предварительного рассмотрения организационных и иных вопросов, связанных с деятельностью представительного органа).

**Представительный орган образует постоянные и временные комиссии:**

– *постоянные комиссии* формируются на срок полномочий представительного органа (структура, полномочия, предметы ведения, порядок формирования и организации работы постоянных комиссий определяются уставом МО, регламентом представительного органа, положениями о комиссиях) (их основные функции – подготовка заключений по проектам решений; разработка проектов решений; осуществление контроля за исполнением решений; подготовка предложений и рекомендаций; содействие депутатам в осуществлении полномочий; организация и проведение депутатских слушаний; взаимодействие с местной администрацией, предприятиями, учреждениями, организациями, органами ТОС, иными объединениями граждан);

– *временные комиссии* могут создаваться по любым вопросам деятельности представительного органа (задачи, состав, полномочия, порядок работы определяются представительным органом при их создании; деятельность ограничивается конкретным сроком или задачей; по результатам деятельности представляют доклад по существу вопроса).

*Согласительная комиссия* может создаваться в целях преодоления и согласования разногласий на этапе рассмотрения представительным органом проекта решения о бюджете МО (состоит из равного числа депутатов и представителей местной администрации).

*Депутатские объединения* в представительном органе могут формироваться по политическому принципу (фракции) и по другим принципам (территориальному, профессиональному (депутатские группы) (они обладают равными правами; минимальная численность определяется регламентом – 3 человека; внутренняя деятельность организуется ими самостоятельно; должны регистрироваться в представительном органе).

*Аппарат представительного органа* осуществляет организационное, правовое, информационное, финансово-хозяйственное обеспечение его деятельности (оказывает помощь постоянным комиссиям и депутатам; структура определяется видом МО, его размерами, численностью населения, наличием депутатов, работающих на постоянной основе, финансовыми возможностями МО) (представительный орган принимает решение о структуре и штатах аппарата, фонде оплаты труда).

*Председатель представительного органа* (издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа).

6) *Организация работы представительного органа*.

*Основная форма работы – заседание*, на котором решаются вопросы, отнесенные к его компетенции, в соответствии с уставом МО и действующим законодательством.

*МО самостоятельно определяет порядок созыва и проведения первого заседания представительного органа* (как правило, в течение 2 недель со дня опубликования результатов выборов в случае избрания правомочного состава) (созывается в одних МО главой МО, в других – избирательной комиссией МО).

*Деятельность представительных органов осуществляется в соответствии с перспективными планами направления их работы* (проект плана разрабатывается на год с учетом мнения главы МО, постоянных комиссий, депутатских объединений).

**Заседания представительного органа:**

1) *очередные заседания* созываются в соответствии с планом работы (дату очередного заседания назначает председатель);

2) *внеочередные заседания* созываются по решению представительного органа, главы МО, по инициативе группы депутатов (численность определяется регламентом)

*Совещания депутатов* могут предусматриваться регламентами с целью предварительного рассмотрения вопросов, предлагаемых для внесения в повестку дня очередного заседания (созываются председателем)

Заседание представительного органа (регистрация депутатов; проходит гласно и носит открытый характер, утверждается повестка заседания; ведутся протокол и стенограмма).

*Полномочия председательствующего на заседании устанавливаются регламентом* (открывает и закрывает; ставит на обсуждение вопросы утвержденной повестки дня; предоставляет слово для докладов, содокладов и выступлений; осуществляет контроль за соблюдением продолжительности выступлений; ставит на голосование проекты решений, поступившие предложения; обеспечивает возможность свободного обсуждения; оглашает письменные запросы, заявления и справки депутатов; не вправе комментировать выступления депутатов; голосует последним; объявляет результаты голосования; обеспечивает соблюдение прав депутатов на заседании; поддерживает порядок в зале заседания и т.д.).

*Депутаты представительного органа на заседании вправе* (участвовать в прениях, вносить предложения и поправки по существу обсуждаемых вопросов, предлагать кандидатуры и высказывать свое мнение по кандидатурам должностных лиц, избираемых представительным органом, обращаться с запросами, задавать вопросы, давать справки).

*Представительный орган принимает решения по рассматриваемым вопросам* открытым или тайным голосованием (решение считается принятым, если за него проголосовало более половины депутатов, за исключением случае, когда в соответствии с уставом МО и регламентом требуется квалифицированное большинство в 2/3 голосов).

*НПА, принятый представительным органом, направляется главе МО для подписания и обнародования* (глава МО (являющийся главой местной администрации) вправе отклонить НПА; представительный орган может преодолеть вето, одобрив повторным голосованием данный НПА в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 голосов).

*Регламенты представительных органов устанавливают порядок рассмотрения на заседаниях* (проектов законов субъекта РФ, вносимых представительным органом МО в порядке законодательной инициативы; вопросов о согласовании назначения и освобождения от должности должностных лиц местной администрации, назначаемых главой МО по согласованию с представительным органом; вопроса о выражении недоверия главе МО, должностным лицам местной администрации; вопроса о формировании контрольного органа МО).

*Регламент представительного органа устанавливает процедуру подготовки и принятия МПА*, принимаемых представительным органом (определяет субъектов правотворческой инициативы, требования, предъявляемые к проектам актов, проведение их предварительной юридической экспертизы).

**Полномочия представительного органа:**

Полномочия представительного органа производны от предметов ведения муниципального образования. Исключительные полномочия:

*только представительный орган вправе принимать общеобязательные правила по предметам ведения муниципальных образований. Об обязательности решений представительный орган говорится в статье 44;*

*утверждать местные бюджеты, а также отчет о его исполнении;*

*Принимает планы и программы социально-экономического развития и отчеты об их исполнении;.*

*Установление местных налогов и сборов;*

*Устанавливает порядок управления и распоряжения муниципальной собственность;.*

*Контрольные полномочия, контроль за деятельностью органов МСУ.*

**Полномочии представительного органа могут быть прекращены досрочно:**

в случае его роспуска на основании и в порядке, предусмотренном статьей 49 ФЗ «Об общих принципах»;

В случае принятия решение о самороспуске, если за это решение проголосует не менее 2/3;

В случае вступления в силу решения соответствующего суда о неправомочности данного состава депутатов.

В случае досрочного роспуска не позднее, чем через 3 месяца должны быть назначены новые выборы.

Вновь избранный состав депутатского корпуса правомочен приступать к работе, если избрано не менее 2/3 состава.

**Представительный орган внутри себя создает определенные структурные образования, которые можно поделить на несколько групп:**

1. *руководящие органы и должностные лица (председатель, заместитель председателя, президиум).*
2. *Функционально-отраслевые подразделения – постоянные и временные комиссии.*
3. *Территориальные органы (депутатские группы).*
4. *Рабочие звенья (аппарат).*

**42. Основы правового статуса депутата представительного органа МСУ (Статья 40 ФЗ от 06.10.2003)**

**Депутат** – член представительного органа МО (поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения).

**Статус выборных лиц МСУ** – система прав, обязанностей и гарантий деятельности выборных лиц, ответственность и ограничения, обусловленные их мандатом, которые в совокупности обеспечивают условия для беспрепятственного и эффективного исполнения выборными лицами своих полномочий, защиту их прав, чести и достоинства (Европейская хартия МСУ).

*Статус выборных лиц МСУ определяется КРФ, ФЗ 2003, другими ФЗ* (отдельные вопросы обеспечения их деятельности, их полномочий, ответственности и гарантий могут регулироваться законами субъектов РФ, уставами и иными НПА МО).

*Субъекты РФ осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц МСУ* по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах их полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (также при осуществлении отдельных государственных полномочий).

*Срок полномочий выборных лиц МСУ устанавливается уставом МО* (от 2 до 5 лет) (полномочия депутатов и выборного органа МСУ начинаются со дня их избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа МСУ нового созыва) (изменение срока полномочий действующих органов МСУ, депутатов не допускается).

Депутат реализует свои полномочия:

1) *участвуя в заседаниях представительного органа, в работе комиссий, рабочих групп, создаваемых представительным органом;*

2) *участвуя в выполнении поручений представительного органа, комиссий, в состав которых он входит;*

3) *обращаясь с депутатскими запросами к руководителям муниципальных и иных органов и организаций, расположенных на территории МО, по вопросам, отнесенным к ведению МСУ.*

*Выборные лица МСУ поддерживают связь со своими избирателями, подотчетны им* (избиратели вправе отозвать их в порядке, установленном ФЗ 2003).

*Социальные гарантии, гарантии трудовых прав выборных лиц МСУ определяются* в соответствии с действующим законодательством (уставом МО могут быть предусмотрены дополнительные гарантии выборным лицам МСУ за счет местного бюджета).

*Период работы выборного лица МСУ* на постоянной основе на выборной муниципальной должности засчитывается в общий, непрерывный трудовой стаж, в стаж муниципальной службы (выборным лицам МСУ, работающим не на постоянной основе, возмещаются расходы, связанные с их деятельностью, в порядке и размерах, устанавливаемых представительным органом МСУ).

*Депутаты могут иметь помощников*, права, обязанности, условия и порядок работы которых определяются положениями, принимаемыми в соответствии с уставом МО

*Выборным лицам МСУ гарантируется право на получение информации*, необходимой им для осуществления своих полномочий, принятия оптимальных и верных решений в своей деятельности, участия в работе выборного органа.

*Депутаты представительного органа МО осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе* (на постоянной основе могут работать не более 10% депутатов, а если численность представительного органа МО составляет менее 10 человек – 1 депутат).

*ФЗ 2003 устанавливает общий запрет для депутатов*, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, заниматься предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

*Гарантии прав депутатов* при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении них иных уголовно-процессуальных действий, при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении указанных лиц, занимаемого ими жилого и служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются ФЗ.

*Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за* высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу указанных выборных лиц МСУ, в том числе по истечении срока их полномочий (не распространяется на случаи публичных оскорблений, клеветы и иных нарушений) (ФЗ 2003).

*Выборное лицо МСУ имеет удостоверение*, являющееся документом, подтверждающим его статус, которым оно пользуется в течение срока полномочий (уставом МО может быть предусмотрен отличительный нагрудный знак).

Полномочия депутата прекращаются досрочно в случае (смерти; отставки по собственному желанию; признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда; выезда за пределы РФ на постоянное место жительства; прекращения гражданства РФ; отзыва избирателями; досрочного прекращения полномочий соответствующего органа МСУ; призыва на военную службу (или альтернативную гражданскую службу).

**43. Глава муниципального образования и глава местной администрации: понятие, порядок замещения должности, полномочия**

*Статья 36 ФЗ от 06.10.2003;*

**Глава МО** – высшее должностное лицо МО, наличие которого в структуре органов МСУ является обязательным (наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения; наименование устанавливается законом субъекта РФ см учетом традиций).

**Глава МО не может быть одновременно** председателем представительного органа и главой местной администрации (исключение – сельские поселения) (избирается непосредственно населением или представительным органом из своего состава, что определяет его правовой статус).

**Глава МО может быть председателем представительного органа** или главой местной администрации (если избирается на муниципальных выборах), председателем представительного органа (если избирается этим органом из своего состава).

**Элементы правового статуса: Глава может избираться 2 способами:**

1. *На муниципальных выборах* в соответствии с законодательством федеральными и субъектов.
2. *Из числа депутатов* избирателем представительного органа из своего состава требования к кандидату на эту должность: главой муниципального образования может быть лицо, обладающее пассивными избирательным правом, достигшим возраста 21 года (дополнительные условия могут быть установлены).

**Срок полномочий главы МО** (от 2 до 5 лет; полномочия начинаются со дня вступления в должность и заканчиваются в день вступления в должность вновь избранного главы МО).

**Основания досрочного прекращения:**

* отставка по собственному желанию;
* отрешение от должности; отзыв избирателями;
* установление в судебном порядке неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия;
* досрочное прекращение полномочий представительного органа (если он избран из состава данного органа) и др.

Глава МО (представляет МО в отношениях с органами МСУ других МО, органами государственной власти, гражданами и организациями; подписывает и обнародует НПА, принятые представительным органом; издает в пределах своих полномочий правовые акты; вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа).

**Глава МО** – председатель представительного органа (в круг его полномочий также входят прав и обязанности, обусловленные его статусом председателя представительного органа – председательствует на его заседаниях, осуществляет полномочия и функции, закрепляемые уставом МО, регламентом представительного органа за председательствующим). Он также (руководит работой аппарата представительного органа, заключает контракт с главой местной администрации, организует в представительном органе прием граждан, рассмотрение их обращений, распоряжается средствами, выделенными на содержание представительного органа, от имени представительного органа подписывает исковые заявления, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа).

Глава МО – глава местной администрации (обладает правами главы МО и главы местной администрации).

**Глава местной администрации**, назначаемый на свою должность представительным органом, не обладает правами главы МО (объем его полномочий определяется задачами и исполнительно-распорядительными функциями, которые должна осуществлять местная администрация под его руководством в соответствии с законодательством о МСУ, уставом МО).

Глава МО, являясь главой местной администрации, руководит исполнительно-распорядительным органом на принципе единоначалия (структура местной администрации утверждается по его представлению представительным органом).

Глава МО, возглавляя местную администрацию, в пределах своих полномочий издает (постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ ФЗ и законами субъектов РФ; распоряжения по вопросам организации работы местной администрации). **Глава МО как глава местной администрации:**

*обеспечивает планирование деятельности местной администрации;*

*проводит рабочие совещания с заместителями, руководителями структурных подразделений;*

*обеспечивает организацию работы с обращениями граждан, ведет личный прием граждан;*

*обеспечивает решение кадровых вопросов;*

*обеспечивает организацию контроля и проверки исполнения МПА.*

**Глава местной администрации не вправе** заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной и преподавательской.

С главой местной администрации заключается срочный трудовой договор, он может быть расторгнут досрочно по соглашению сторон или в судебном порядке на основании:

* заявления представительного органа или главы муниципального образования в связи с нарушением контракта в части решения вопросов местного значения;
* в случае заявления высшего должностного лица субъекта федерации в связи с нарушением контракта в части; касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ;
* по заявлению главы местной администрации в связи с нарушением условий контракта органами МСУ или органами государственной власти.

*Если главой местной администрации является глава муниципального образования, его полномочия определяются законом «О статусе главы муниципального образования».*

*Если главой местной администрации является назначенное должностное лицо, его полномочия устанавливаются контрактом в соответствии с уставом и законодательством субъекта федерации.*

**44. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования): понятие, структура, организация работы (Статья 37 ФЗ от 06.10.2003)**

**Местная администрация** – исполнительно-распорядительный орган МО, наличие которого в структуре МСУ является обязательным.

*Наименование местной администрации* устанавливается законом субъекта РФ с учетом традиций.

*Местная администрация должна* обеспечивать исполнительно-распорядительные функции по решению вопросов местного значения в интересах населения, осуществлять управление муниципальной собственностью, средствами местного бюджета, разрабатывать и обеспечивать исполнение планов развития МО, рассматривать обращения граждан и принимать по ним необходимые меры (обеспечивает исполнение на местах ФЗ, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, законов и других НПА субъектов РФ; реализует отдельные государственные полномочия, переданные органам МСУ ФЗ и законами субъектов РФ).

*Местная администрация в целях осуществления своих задач и функций наделяется уставом МО соответствующими полномочиями* (по решению вопросов местного значения; для осуществления отдельных государственных полномочий).

*Глава местной администрации* руководит местной администрацией на принципе единоначалия, он издает постановления по вопросам (местного значения; связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий; организации работы местной администрации).

*Местная администрация обладает правами юридического лица* (муниципальное учреждение, образуемое для осуществления управленческих функций; подлежит государственной регистрации в качестве юридического лица; основание для государственной регистрации – устав МО и решение об учреждении местной администрации с правами юридического лица).

*Местная администрация* наделяется на праве оперативного управления необходимым имуществом, финансируется за счет средств местного бюджета, имеет самостоятельный баланс, лицевой счет, смету доходов и расходов, вправе самостоятельно приобретать или осуществлять имущественные и неимущественные права и обязанности, выступать в суде.

**Структура местной администрации** – официально установленные состав и наименование структурных подразделений (комитетов, управлений, отделов) и должностных лиц местной администрации, их соподчиненность, взаимосвязи и функции (утверждается представительным органом МО по представлению главы местной администрации).

**Главой местной администрации может быть:**

1) *глава МО – высшее должностное лицо МО, избираемое непосредственно населением на муниципальных выборах* (порядок выборов главы МО непосредственно населением определяется законодательством, регулирующим муниципальные выборы);

2) *лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом МО* (порядок назначения на должность главы местной администрации определен ФЗ 2003; порядок проведения конкурса устанавливается представительным органом МО).

*Положение о порядке и условиях проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации* (определяется: кто вправе выдвигать кандидатуру; требования, предъявляемые к кандидату; порядок представления и перечень документов; порядок определения итогов конкурса; может содержать проект контракта).

*Конкурс* проводится при выдвижении не менее 2 кандидатов (иначе переносится) (заключается в оценке профессионального уровня кандидатов; по каждому проводится голосование; по итогам проведения конкурса комиссия представляет в представительный орган список кандидатов).

*Представительный орган в соответствии с уставом МО принимает решение* о назначении лица на должность главы местной администрации.

*Структура местной администрации может включать заместителей главы местной администрации* (через них осуществляется управление муниципальным хозяйством и имуществом, местными бюджетными средствами, руководство деятельностью структурных подразделений местной администрации; распределение обязанностей осуществляется распоряжением главы местной администрации).

*Коллегия администрации* может быть сформирована при главе местной администрации (совещательный орган, рассматривающий особо важные вопросы местного значения, перспективные и текущие вопросы по проблемам развития МО; состав коллегии утверждается распоряжением главы местной администрации).

*В структуру местной администрации входят:* департаменты, комитеты, управления, отделы, инспекции, службы, комиссии и другие структурные подразделения (с учетом размеров МО, его территории, материально-финансовых ресурсов) (некоторые могут иметь статус отраслевых органов местной администрации, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность в определенной сфере управления муниципальным хозяйством).

*Структура местной администрации может включать территориальные органы местной администрации*, создаваемые и действующие на определенной части территории МО.

*В органах и структурных подразделениях местной администрации могут создаваться:* сектора, отделы, управления (требование о минимальной численности штатных единиц в указанных подразделениях устанавливается в решении представительного органа о структуре местной администрации).

**Органы местной администрации действуют на основе** положений, утверждаемых представительным органом МО; наделяются в соответствии с уставом МО статусом юридического лица; самостоятельно решают вопросы, отнесенные к их ведению; имущество закрепляется за ними на праве оперативного управления.

*Структура, порядок деятельности и полномочия структурных подразделений определяются* положениями, утверждаемыми представительным органом МО или главой местной администрации.

*Местная администрация осуществляет исполнительно-распорядительные полномочия на основании и во исполнение* ФЗ, актов Президента РФ и Правительства РФ, законов и иных НПА субъекта РФ, устава МО, решений представительного органа, правовых актов главы местной администрации.

**Организационно-правовые формы и способы организации работы местной администрации:**

*распределение обязанностей между главой местной администрации и его заместителями в соответствии со структурой* (утверждается главой местной администрации; заместители утверждают должностные обязанности руководителей структурных подразделений, а последние – должностные обязанности специалистов);

*планирование работы* (работа строится на основе планов структурных подразделений в соответствии с основными направлениями социально-экономического развития МО на текущий год с учетом его стратегического развития; планы утверждаются главой администрации);

*проведение совещаний, семинаров и других мероприятий* (единый порядок проведения устанавливается в целях упорядочения работы аппарата администрации и координации деятельности структурных подразделений);

*проведение заседаний коллегии при главе администрации* (принцип единоначалия сочетается с принципом коллективного и свободного обсуждения вопросов организации и деятельности местной администрации);

*дача указаний и поручений* (глава местной администрации, его заместители, руководители структурных подразделений администрации дают указания в устной или письменной форме);

*организация работы со служебными документами* (порядок прохождения и исполнения входящих, исходящих и внутренних документов определяется специальной инструкцией);

*рассмотрение обращений граждан* (осуществляется в соответствии с действующим законодательством, МПА, устанавливающими порядок рассмотрения обращений граждан в данном МО);

*организация работы с кадрами* (на муниципального служащего заводится личное дело, содержащее сведения о нем, о прохождении им муниципальной службы);

**45. Контрольный орган муниципального образования: понятие, порядок формирования, функции**

ФЗ 2003 года не рассматривает контрольный орган МО в качестве структурного подразделения представительного органа МО, признавая за ним статус самостоятельного органа МО в структуре органов МСУ (закон не относит контрольный орган к числу обязательных органов, формируемых МО в соответствии с его требованиями).

**Контрольный орган МО** образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении; соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

В уставах МО, предусматривающих создание контрольного органа, также содержатся нормы, определяющие его статус, его место в структуре органов МСУ.

**Контрольный орган МО** (может именоваться контрольно-счетной палатой, ревизионной комиссией (наименование определяется в уставе МО); может формироваться на муниципальных выборах или представительным органом).

Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом МО, подлежат опубликованию (органы и должностные лица МСУ обязаны представлять в контрольный орган МО по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их ведению).

Контрольный орган МО может иметь статус юридического лица (в рамках возложенных на него задач он обладает организационной и функциональной самостоятельностью; финансовое обеспечение его деятельности гарантируется закреплением его расходов в бюджете МО).

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

**46. Муниципальные нормативные правовое акты (МПА): понятие, виды, порядок принятия, вступления в силу и отмены**

*Статья 7 ФЗ от 06.10.2003*

**МПА** – документально оформленное решение, выражающее волю населения МО, органов и должностных лиц МСУ по вопросам местного значения, вопросам осуществления переданных органам МСУ отдельных государственных полномочий или по вопросам организации деятельности органов МСУ.

Признаки МПА:

1) *представляют собой документально оформленное решение, внешнее выражение воли населения МО, органов и должностных лиц МСУ;*

2) *одно из средств осуществления народом своей власти, обеспечивающее самостоятельное решение МО вопросов* ;

3) *принимаются непосредственно населением (на местном референдуме, сходе граждан), органами и должностными лицами МСУ;*

4) *обязательны для исполнения на территории МО;*

5) *за неисполнение МПА граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов МСУ несут ответственность в соответствии с ФЗ и законами субъектов РФ;*

6) *устанавливают либо изменяют общеобязательные правила или имеют индивидуальный характер и являются одним из важных элементов механизма правового регулирования общественных отношений;*

7) *виды, порядок принятия, официального опубликования и вступления в силу МПА определяются уставом МО в соответствии с ФЗ 2003;*

8) *не должны противоречить КРФ, ФЗ, иным НПА РФ, конституциям (уставам), законам и иным НПА субъектов РФ;*

9) *могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами и должностными лицами МСУ, принявшими соответствующий МПА, судом (в части, регулирующей осуществление органами МСУ отдельных государственных полномочий –уполномоченным органом государственной власти).*

В систему МПА входят:

1) *устав МО* (принимается представительным органом МО (квалифицированным большинством в 2/3 голосов) и подлежит государственной регистрации; имеет прямое действие и применяется на всей территории МО);

2) *правовые акты, принятые на местном референдум (сходе) граждан* (являются актами высшей юридической силы, имеют прямое действие и применяются на всей территории МО)*, нормативные и иные правовые акты представительного органа МО;*

3) *правовые акты главы МО, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов МСУ и должностных лиц МСУ, предусмотренных уставом МО.*

**Классификация МПА:**

1) *по юридической силе* (устав и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в систему МПА);

2) *в зависимости от субъекта, принявшего МПА* (акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); органами и должностными лицами МСУ);

3) *в зависимости от юридического содержания* (нормативные акты (устанавливают, изменяют или отменяют общие правила поведения (нормы права)); индивидуальные акты (необходимость их принятия связана с осуществлением организационной, исполнительно-распорядительной и контрольной муниципальной деятельности));

4) *в зависимости от характера вопросов, по которым принимаются МПА* (местного значения; осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ; организации работы органов МСУ);

5) *акты, проекты которых должны быть вынесены на публичные слушания (обсуждение) и акты, к проектам которых указанные требования не предъявляются* (на публичные слушания выносятся проект устава МО, проект МПА о внесении изменений и дополнений в устав; проект местного бюджета).

*Подготовка, принятие и вступление в силу МПА* регулируются уставом МО, регламентами органов МСУ, другими НПА МО в соответствии с требованиями, содержащимися в ВЗ и законах субъектов РФ (МПА не должны противоречить законам, иным нормативным актам РФ и субъектов РФ, должны быть изданы полномочными органами в пределах их компетенции, в форме и порядке, предусмотренных для их принятия).

*Представительный орган МО принимает* решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории МО, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа.

*Глава МО издает постановления и распоряжения* (если он – председатель представительного органа, то издает их по вопросам организации деятельности данного органа; если он – глава местной администрации, то издает их по вопросам местного значения, по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий (постановления), распоряжения по вопросам организации работы местной администрации).

*Иные должностные лица МСУ издают* распоряжения и приказы.

*Соблюдение процессуальных правил при подготовке и принятии МПА* (устанавливается: на кого возлагается выработка проектов решений; в каком порядке и какими методами они вырабатываются; с кем и каким образом должны быть предварительно обсуждены и согласованы; кто вправе вносить на рассмотрение правомочного органа проект правового акта).

*Проекты МПА могут вноситься* (депутатами представительного органа МО; главой МО; иными выборными органами МСУ; главой местной администрации; органами ТОС; инициативными группами граждан; иными субъектами правотворческой инициативы) (инициативная группа граждан не может превышать 3% от числа жителей МО, обладающих избирательным правом).

*Порядок внесения проектов МПА, перечень и форма прилагаемых к ним документов* устанавливаются НПА органа МСУ или должностного лица МСУ (в регламентах представительных органов устанавливаются требования к проектам – проект должен пройти правовую, финансовую экспертизу, обсуждение в комиссиях, предоставляться с пояснительной запиской) (в некоторых случаях проект должен быть согласован с местной администрацией; возможно обсуждение проекта гражданами; некоторые проекты (местного бюджета, структуры администрации) вносятся главой местной администрации), некоторые (о местных налогах, о расходовании средств из местного бюджета) – только по инициативе главы местной администрации или при наличии его заключения).

*Проекты главы местной администрации готовятся* по заданию главы, его заместителей, по предложению руководителей структурных подразделений (в регламентах устанавливается порядок подготовки правовых актов главы местной администрации).

*Решения представительного органа принимаются путем проведения голосования* (решение считается принятым, если за него подано большинство голосов; если вопрос имеет несколько решений – альтернативное или рейтинговое голосование).

*Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами осуществляется* путем прямого волеизъявления населения МО, выраженного на местном референдуме (сходе граждан) (принятие решения требует, чтобы в референдуме приняло участие более половины внесенных в списки для голосования, и чтобы за принятие проголосовало более половины принявших участие в голосовании).

*МПА вступают в силу в порядке, установленном уставом МО* (исключение – НПА представительных органов МСУ о налогах и сборах – вступают в силу в соответствии с НК РФ).

*МПА, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина*, вступают в силу после их официального опубликования (порядок их опубликования устанавливается уставом МО).

*МПА, принятые органами МСУ, подлежат обязательному исполнению на всей территории МО*.

*Решение, принятое на местном референдуме, является обязательным* (не нуждается в утверждении; подлежит регистрации в органе МСУ в порядке, установленном для регистрации НПА) (если для реализации указанного решения требуется издание МПА, орган МСУ или должностное лицо МСУ обязаны в течение 15 дней определить срок подготовки и принятия данного акта, срок не может превышать 3 месяцев).

**МПА могут быть отменены или их действие может быть приостановлено:**

1) *органами и должностными лицами МСУ, принявшими соответствующий МПА;*

2) *судом, который может признать МПА недействующим (утратившим юридическую силу)* (в случае его противоречия КРФ, ФЗ, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу МО);

3) *уполномоченными органами государственной власти* (в части, регулирующей осуществление органами МСУ переданных им отдельных государственных полномочий).

*В особом порядке может быть изменено или отменено решение, принятое на местном референдуме* (данное решение также может быть признано недействительным в судебном порядке.

*Органы прокуратуры осуществляют надзор за соответствием МПА* КРФ, ФЗ, конституции (уставу), законам субъектов РФ.

*Органы и должностные лица МСУ, наделенные контрольными функциями*, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов и должностных лиц МСУ уставу и принятым в соответствии с ним НПА представительного органа МО.

**47. Муниципальная служба: понятие, принципы, пра­вовое регулирование. Правовой ста­тус муниципального служащего Прохождение муниципальной службы**

ФЗ от 08.01.1998 №8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ»;

ФЗ от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы РФ»;

**Муниципальная служба (МС)** – профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий МО, а также полномочий органов МО и лиц, замещающих муниципальные должности МО.

*Общие принципы организации МС* – ФЗ «Об основах МС в РФ» (МС осуществляется на муниципальных должностях, не являющихся выборными).

**Отличительные черты и признаки МС:**

*МС учреждается и функционирует в сфере публичной власти* (муниципальная власть и власть государства – формы публичной власти).

*Специфические задачи МС, связанные с обеспечением полномочий МСУ* (обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения; МС – одна из гарантий самостоятельности МСУ). **Основные задачи МС** – обеспечение прав и свобод человека и гражданина на территории МО; защита прав и законных интересов МО, его населения.

*Уровни системы правового регулирования МС* (федеральный, субъектов РФ, муниципальный).

*Вопросы формирования личного состава МС, аттестации муниципальных служащих и некоторые другие решаются МО самостоятельно на основе законодательства о МС и ее собственных НПА.*

*Общие черты правового статуса муниципального служащего и правового статуса государственного служащего* (стаж МС приравнивается к стажу государственной службы; на муниципального служащего в области пенсионного обеспечения в полном объеме распространяются права государственного служащего).

*Финансирование МС осуществляется за счет средств местного бюджета* (минимально необходимые расходы МО на МС должны учитываться органами государственной власти при определении минимальных местных бюджетов).

**Основные принципы МС:**

* *Верховенство КРФ, ФЗ и законов субъектов РФ над иными НПА, должностными инструкциями* (общий принцип для организации и деятельности государственной, муниципальной и иных видов служебной деятельности в РФ).
* *Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие* (человек, его права и свободы – высшая ценность; они определяют деятельность МСУ и муниципальных служащих).
* *Самостоятельность органов МСУ в пределах их полномочий* (конституционная гарантия МСУ, его самостоятельности). *МС не входит в систему государственной службы, не является ее структурной частью* (самостоятельный институт МСУ) (органы государственной власти не вправе вмешиваться в деятельность органов МСУ по решению вопросов местного значения, относящихся к ведению МО; решения органов и должностных лиц МСУ могут быть отменены только органами и лицами, их принявшими, или признаны недействительными по решению суда).
* *Профессионализм и компетентность муниципальных служащих.*
* *Ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей* (обеспечение дисциплины в их деятельности, формирование чувства ответственности за порученное дело).
* *Равный доступ граждан к МС в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой.*
* *Единство основных требований, предъявляемых к МС в РФ, а также учета исторических и иных местных традиций* (предполагает единство правового статуса муниципальных служащих – общие перечни ограничений, связанных с МС, гарантий).
* *Правовая и социальная защищенность муниципальных служащих* (обеспечение стабильности кадров в органах МСУ, защиты муниципальных служащих от политической конъюнктуры, произвола руководителя, гарантии соответствующих условий работы, пенсионного обеспечения).
* *Внепартийность МС* (цель – не допустить перехода МС под контроль политических организаций).
* *Открытость МС и ее доступность общественному контролю, объективное информирование населения о деятельности муниципальных служащих.*
* *Защита муниципальных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность государственных и муниципальных органов и должностных лиц, физических и юридических лиц.*

**ФЗ 1995:**

* *К компетенции органов государственной власти РФ относится* законодательство о МС.
* *Законодательное регулирование вопросов МС осуществляется субъектами РФ* в соответствии с КРФ и ФЗ (законы о МС, об аттестации муниципальных служащих, о системе оплаты их труда; реестры муниципальных должностей МС, соотношение муниципальных должностей МС и государственных должностей государственной службы РФ).
* *К правовой основе МС относятся* уставы МО и иные НПА МО (МО определяют порядок прохождения МС, требования к муниципальным должностям, права и обязанности, виды поощрений муниципального служащего).

*ФЗ 2003 – правовое регулирование МС*, включая требования к муниципальным должностям МС, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения службы, осуществляется ФЗ, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ и уставами МО.

**Муниципальная должность** – должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, 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 установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей. *ФЗ от 08.01.1998 №8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ»;*

*ФЗ от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы РФ»;*

Признаки, характеризующие муниципальную должность:

*устанавливается уставом МО, иными НПА органов МСУ в соответствии с законом субъекта РФ;*

*предполагает ответственность за исполнение связанных с ней обязанностей;*

*замещается на постоянной основе и в установленном законом порядке;*

*с ней связан комплекс обязанностей и соответствующих им прав, необходимых для обеспечения осуществления задач и функций МСУ.*

**Виды муниципальных должностей:**

1) *Выборные муниципальные должности* (замещаются в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа МСУ, выборные должностные лица МСУ) или на основании решения представительного или иного выборного органа МСУ в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов (председатель представительного органа МСУ)).

*Статус лиц, замещающих выборные муниципальные должности, законом не устанавливается* (МС осуществляется на муниципальной должности, не являющейся выборной).

2) *Иные муниципальные должности* (замещаются путем заключения трудового договора – муниципальные должности МС).

**Группы муниципальных должностей:**

1) *Должности с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения* (выборные лица МСУ – должностные лица, избранные населением непосредственно или представительным органом МСУ из своего состава, наделенных уставом МО полномочиями на решение вопросов местного значения).

2) *Должности с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий органов МСУ* (должности МС – должности в органах МСУ; лица, их замещающие, – муниципальные служащие – осуществляют профессиональную деятельность на постоянной основе в органах МСУ по исполнению их полномочий).

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

**Единый реестр муниципальных должностей Московской области:**

* *должности категории «А»* (выборные муниципальные должности – глава МО, председатель представительного органа МСУ, работающий на постоянной основе);
* *должности МС;*
* *должности категории «Б»* (должности МС для обеспечения исполнения полномочий лиц, занимающих должности категории «А» - помощник главы МО, консультант главы МО);
* *должности категории «В»* (должности МС для обеспечения полномочий органов МСУ – глава местной администрации (назначенный), его заместители, начальники управлений и отделов местной администрации, их заместители, консультанты, специалисты).

Все муниципальные должности МС Московской области подразделяются на группы:

* 1. *высшие должности* (назначенный глава местной администрации, его заместители);
  2. *главные должности* (руководители структурных подразделений администрации);
  3. *ведущие должности* (заместители руководителей структурных подразделений администрации, консультанты);
  4. *старшие должности* (главные и ведущие специалисты);
  5. *младшие должности* (специалисты 1-й и 2-й категории, специалисты).

*Высшие и главные должности устанавливаются* уставом и НПА МО в соответствии с законами Московской области (ведущие и старшие – НПА МО в соответствии с уставом МО и законами Московской области; младшие – НПА МО в соответствии с его уставом).

**Муниципальный служащий** – гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом МО в соответствии с ФЗ и законами субъекта РФ, обязанности по муниципальной должности МС за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

**Признаки муниципального служащего:**

1) *занятие им должности МС, исполнение обязанностей по этой должности* (к муниципальным должностям МС относятся должности в органах МСУ, замещаемые путем заключения трудового договора, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа МСУ и ответственностью за исполнение этих обязанностей);

2) *исполнение и обеспечение полномочий органов МСУ* (профессиональная деятельность, осуществляется на постоянной основе и в порядке, определяемом уставом МО в соответствии с ФЗ и законами субъектов РФ);

3) *денежное вознаграждение за исполнение своих обязанностей он получает из средств местного бюджета* (минимально необходимые расходы МО на МС должны учитываться органами государственной власти при определении минимальных местных бюджетов).

**Классификация государственных служащих:**

1) *В зависимости от характера и объема полномочий:*

а) *руководители* (должностные лица МСУ, выполняющие организационно-распорядительные функции в органах МСУ – руководители органов МСУ, их структурных подразделений, их заместители);

б) *специалисты* (обеспечивают полномочия органов, выборных должностных лиц МСУ – консультант главы МО, консультант управления, главные и ведущие специалисты).

2) *В зависимости от требований, предъявляемых к уровню образования и профессиональной подготовке, необходимых для замещения муниципальной должности МС* (муниципальные служащие, замещающие высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности).

3) *С учетом квалификационных разрядов* (действительный муниципальный советник Московской области 1-го, 2-го, 3-го класса; муниципальный советник Московской области 1-го, 2-го, 3-го класса; советник МС Московской области 1-го, 2-го, 3-го класса; старший референт МС Московской области 1-го, 2-го, 3-го класса; референт МС Московской области 1-го, 2-го, 3-го класса).

*Правовой статус муниципального служащего определяется* КРФ, законами об общих принципах организации МСУ, об основах муниципальной службы, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами и иными НПА МО (права и обязанности муниципальных служащих закрепляются уставом МО или НПА органов МСУ в соответствии с ФЗ и законами субъектов РФ).

Муниципальному служащему гарантируются следующие общие права:

1) *знакомиться с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности, критерии оценки качества работы;*

2) *требовать обеспечения организационно-технических условий, необходимых для осуществления должностных полномочий;*

3) *получать от государственных органов и органов МСУ, от организаций независимо от форм собственности необходимую информацию и материалы;*

4) *принимать решения в соответствии со своими должностными полномочиями (принимать участие в их подготовке);*

5) *права, связанные с организацией МС, с ее прохождением.*

Муниципальный служащий вправе:

1) *вносить предложения по совершенствованию МС;*

2) *знакомиться со всеми материалами своего личного дела;*

3) *требовать служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;*

4) *добиваться продвижения по службе, увеличения размера денежного содержания с учетом результатов работы, уровня квалификации, стажа работы;*

5) *повышать квалификацию за счет средств местного бюджета;*

6) *участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности МС или государственной службы.*

Муниципальный служащий обязан:

1) *обеспечивать соблюдение и реализацию КРФ, ФЗ, конституций (уставов), законов и иных НПА субъектов РФ, НПА МО;*

2) *при осуществлении своих задач и функций не выходить за пределы предоставленных полномочий;*

3) *обеспечивать соблюдение и защиту прав и свобод граждан;*

4) *исполнять распоряжения вышестоящих руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий;*

5) *поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения должностных обязанностей;*

6) *соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции и порядок работы со служебной информацией;*

7) *хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, не разглашать сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан.*

Муниципальный служащий не вправе:

1) *заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;*

2) *быть депутатом ГД ФС РФ, депутатом законодательного органа субъекта РФ, депутатом представительного органа МСУ, членом иных выборных органов МСУ, выборным должностным лицом МСУ;*

3) *заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;*

4) *состоять членом органа управления коммерческой организации* (если это не предусмотрено законом или в соответствии с ФЗ и законами субъекта РФ это ему не поручено);

5) *быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе МСУ, в котором он состоит на МС или который ему непосредственно подчинен или подконтролен;*

6) *использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество, служебную информацию;*

7) *получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;*

8) *получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением им должностных обязанностей;*

9) *выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц* (исключение – командировки по договоренности органов МСУ МО с органами МСУ других МО, органами государственной власти и органами МСУ 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.*

*Муниципальный служащий обязан ежегодно представлять в органы ФНС сведения* о полученных доходах и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, которое является объектом налогообложения.

*Нормы, устанавливающие основания, виды и порядок применения поощрений муниципального служащего*, содержатся в НПА МО, принимаемых в соответствии с ФЗ и законами субъектов РФ (благодарность, единовременное денежное поощрение, объявление благодарности с денежным поощрением, награждение ценным подарком, награждение Почетной грамотой органов МСУ или администрации субъекта РФ, представление к награждению государственными наградами РФ).

Гарантии муниципального служащего (ФЗ «Об основах МС в РФ»:

1) *условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;*

2) *денежное содержание и иные выплаты* (размер должностного оклада, размеры и порядок установления надбавок и иных выплат к должностному окладу муниципального служащего определяются НПА органов МСУ в соответствии с законами субъекта РФ);

3) *ежегодный оплачиваемый отпуск* (не менее 30 календарных дней; для отдельных категорий – больше; за выслугу лет – дополнительный оплачиваемый отпуск);

4) *медицинское обслуживание служащего и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;*

5) *пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов его семьи в случае смерти муниципального служащего, наступившей в связи с исполнение им должностных обязанностей;*

6) *обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением должностных обязанностей;*

7) *защита членов его семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.*

*Ответственность муниципального служащего* (за должностной проступок на него могут налагаться дисциплинарные взыскания – замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение) (взыскания налагаются руководителем, обладающим правом назначения муниципального служащего на должность МС).

*Ответственность за исполнение муниципальным служащим неправомерного распоряжения несет* подтвердивший это распоряжение руководитель (при наличии сомнения в правомерности полученного распоряжения муниципальный служащий в письменной форме сообщает об этом руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю, которые могут подтвердить или отменить обжалуемое распоряжение).

*Поступление на МС осуществляется* в соответствии с законодательством РФ о труде с учетом особенностей, предусмотренных ФЗ «Об основах МС в РФ».

*Порядок поступления и прохождения МС устанавливается* законами субъекта РФ в соответствии с ФЗ (условия поступления на МС – гражданство РФ; владение государственным языком; достижение 18-летнего возраста; соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к замещению должности МС, и иным требованиям, установленным ФЗ и законами субъектов РФ).

*Гражданин не может быть принят на МС и находиться на МС в случаях* (признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным; лишения его судом права занимать муниципальные или государственные должности в течение определенного срока; наличия заболевания, препятствующего выполнению им должностных обязанностей; наличия близкого родства с муниципальными служащими, если их служба связана с подчиненностью или подконтрольностью; отказа от предоставления сведений, предусмотренных законодательством о МС).

*Гражданин поступает на МС на условиях трудового договора* (заключается на неопределенный срок, на срок полномочий представительного органа МСУ или выборного должностного лица МСУ или на иной срок, предусмотренный уставом МО).

*Поступление гражданина на МС оформляется приказом (распоряжением)* руководителя органа или выборного должностного лица МСУ о назначении его на должность МС.

*Законы субъектов РФ о МС предусматривают установление испытания при замещении должности МС* (для лиц, впервые принятых на МС; для муниципальных служащих при переводе на должность иной группы или специализации).

*Замещение вакантной должности МС возможно на основе результатов конкурса* (одна из гарантий права граждан на равный доступ к МС).

*Квалификационные разряды могут присваиваться муниципальным служащим* по результатам квалификационного экзамена или аттестации (указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки) (порядок их присвоения, сохранения устанавливаются законом субъекта РФ в соответствии с ФЗ).

*Аттестация муниципального служащего* проводится в целях определения уровня профессиональной подготовки и соответствия занимаемой должности либо должности, на которую он претендует.

*Квалификационный экзамен* проводит аттестационная комиссия для присвоения квалификационного разряда (ее рекомендации – основание для принятия руководителем решения о присвоении муниципальному служащему квалификационного разряда).

*МС прекращается при увольнении муниципального служащего, в том числе в связи с выходом на пенсию* (увольнение муниципального служащего может осуществляться по инициативе руководителя органа МСУ в случаях – достижения предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности МС (60 лет); прекращения гражданства РФ; несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для него законом; разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну).

*Порядок управления МС и органы, осуществляющие это управление, устанавливаются законами субъектов РФ* (в Московской области – отдел МС Управления государственной службы Московской области и кадровые службы органов МСУ).

Кадровые службы органов МСУ Московской области:

*обеспечивают проведение конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестации муниципальных служащих, квалификационные экзамены;*

*оформляют НПА МО по вопросам МС;*

*ведут Единый реестр муниципальных должностей и должностей МС;*

*консультируют муниципальных служащих по вопросам их правового положения, соблюдения ограничений, связанных с прохождением МС;*

*анализируют уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих, организуют их переподготовку и повышение квалификации.*

**В период прохождения муниципальной службы муниципальному служащему гарантируются:**

* условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;
* денежное содержание и иные выплаты;
* ежегодный оплачиваемый отпуск;
* медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;
* пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;
* обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;
* обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;
* защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

В случае ликвидации органа МСУ, сокращения штата работников данного органа муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные законодательством РФ о труде для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией предприятий, учреждений, организаций, сокращения штата работников.

Размер должностного оклада, размеры и порядок установления надбавок и иных выплат к должностному окладу муниципального служащего определяются нормативными актами органов МСУ в соответствии с законами субъекта РФ.

Муниципальный служащий имеет право на ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 30 календарных дней. Для отдельных категорий муниципальных служащих федеральными законами и законами субъектов РФ могут устанавливаться ежегодный оплачиваемый отпуск большей продолжительности.

Сверх ежегодного оплачиваемого отпуска муниципальному служащему за выслугу лет предоставляется в порядке и на условиях, определяемых федеральными законами и законами субъектов РФ, дополнительный оплачиваемый отпуск.

На муниципального служащего в области пенсионного обеспечения в полном объеме распространяются права государственного служащего в РФ, устанавливаемые федеральными законами и законами субъекта РФ. Определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта РФ соотношением муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного служащего по соответствующей государственной должности.

Условия предоставления права на пенсию государственным служащим субъектов РФ и муниципальным служащим за счет средств субъектов РФ и средств органов МСУ определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и актами органов МСУ.

В случае смерти муниципального служащего, связанной с исполнением им должностных обязанностей, в том числе наступившей после увольнения его с муниципальной службы, члены семьи умершего имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца в порядке, определяемом ФЗ.

Стаж муниципальной службы муниципального служащего приравнивается к стажу государственной службы государственного служащего. Время работы на муниципальных должностях муниципальной службы засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством РФ о государственной службе.

**48. Экономическая основа МСУ: понятие и развитие, общая характеристика**

**Экономическая основа МСУ** – совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и управлением муниципальной собственностью, средствами местных бюджетов, а также реализацией имущественных прав МО.

*Закон РСФСР 1991* (экономическую базу МСУ составляли природные ресурсы, муниципальная собственность и иная собственность, служащая получением доходов МСУ и удовлетворения потребностей населения).

*ФЗ 1995* (экономическая основа МСУ; отказ от специального раздела, посвященного финансовой основе МСУ; появление понятия местных финансов).

*ФЗ 2003* (не используется понятие финансово-экономической основы МСУ, появилось понятие экономической основы МСУ).

**Экономическую основу МСУ составляют:**

* *находящееся в муниципальной собственности имущество* (муниципальное имущество; виды муниципального имущества, которое может находиться в собственности поселений, муниципальных районов и городских округов, устанавливаются ФЗ 2003);
* *средства местных бюджетов;*
* *имущественные права МО* (принадлежат МО как субъектам имущественных отношений, регулируемых нормами ГрП).

*ФЗ 2003* (каждое МО имеет собственный бюджет (местный бюджет); определены виды доходов и требования к расходам местных бюджетов, закреплен механизм выравнивания бюджетной обеспеченности МО, предоставления субвенций местным бюджетам на осуществление органами МСУ отдельных государственных полномочий; определены основные формы межмуниципального экономического сотрудничества).

*ФЗ 2003 расширил пределы правового регулирования в части* (формирования и управления муниципальным имуществом, выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов, финансирования переданных органам МСУ отдельных государственных полномочий).

*Экономическая основа, обеспечивая хозяйственную самостоятельность МСУ, служит* удовлетворению потребностей населения МО, оказывает влияние на экономическое и финансовое положение в стране в целом.

*Признание и гарантированность государством МСУ* (государство берет на себя обязательства по созданию необходимых экономических, финансовых и иных условий и предпосылок для развития МСУ).

*Органы государственной власти РФ и субъектов РФ обязаны содействовать развитию экономических основ МСУ*, российское законодательство, регулируя общественные отношения, связанные с развитием экономических основ МСУ, должно учитывать положения Европейской хартии МСУ, которая устанавливает, что:

1) *органы МСУ имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;*

2) *финансовые ресурсы органов МСУ должны быть соразмерны предоставляемым им КРФ или законом полномочиям;*

3) *по меньшей мере, часть финансовых ресурсов органа МСУ должна пополняться за счет местных налогов и сборов* (их ставки органы МСУ вправе устанавливать в пределах, определенных законом);

4) *финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов МСУ, должны быть разнообразными и гибкими, чтобы учитывать изменение издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий;*

5) *защита более слабых в финансовом отношении органов МСУ требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов* (не должны ограничивать свободу выбора органов МСУ в пределах их компетенции).

**Решение** о порядке формирования муниципальной собственности принимается на федеральном уровне, а передачу этой собственности осуществляют Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Основным документом, по которому произошло деление собственности на государственную и муниципальную, было постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. N 3020-1 "О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность".

**Местные бюджеты** являются основным финансовым документом, по которому каждому муниципальному образованию субъектом РФ закрепляются источники доходов. Таким образом, муниципальные образования формируют и закрепляют местные финансы. Все это в совокупности является экономической основой муниципального образования.

**49. Муниципальная собственность: понятие, общая характери­стика**

*Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 №136-ФЗ;*

*Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»;*

*ФЗ от 21.12.2001 №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»*

*Муниципальная собственность, порядок ее образования, владения, пользования и распоряжения закрепляются Гражданским кодексом РФ.*

**ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" устанавливает, что в состав муниципальной собственности входят:**

* *средства местного бюджета, муниц. внебюджетные фонды;*
* *имущество органов МСУ;*
* *муниципальные земли, местные природные ресурсы;*
* *муниципальные хозяйствующие субъекты;*
* *муниципальные банки и кредитно-кассовые учреждения;*
* *муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения;*
* *муниципальные социально-культурные учреждения;*
* *другое движимое и недвижимое имущество.*

**Процесс формирования муниципальной собственности** еще не закончен и будет продолжаться до окончательного завершения процесса разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти субъектов РФ и органами МСУ.

**Муниципальная собственность** – одно из обязательных условий существования МСУ, но ее отсутствие не является основанием для упразднения муниципального образования.

*Муниципальная собственность* является материальным выражением муниципальной власти, призванной обеспечить основы жизнедеятельности населения МО (наличие муниципальной собственности у МО – необходимая предпосылка реализации самоуправленческих начал его жителями, основа развития МО как социально-экономического комплекса, формирования самоуправляемого территор. коллектива).

*Муниципальная собственность* – обязательный атрибут МО (наряду с местным бюджетом и выборными органами МСУ (*суть МСУ* – самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (статья 130 Конституции РФ))).

*Муниципальная собственность является объектом управления* (МСУ, в частности, создается для управления муниципальной собственностью в целях эффективного решения вопросов местного значения).

*Собственник муниципальной собственности* (имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим МО, является муниципальной собственностью (ст.215 ГК РФ)). *ФЗ 2003* (органы МСУ от имени МО самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соот. КРФ, ФЗ и прини. в соответствии с ними НПА органов МСУ).

*Закон РСФСР 1991* (начало процесса формирования муниципальной собственности – в муниципальную собственность передавались):

* *объекты государственной собственности, расположенные на территории городских и районных Советов* (жилой и нежилой фонд, жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие эти объекты; объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, находящиеся в оперативном управлении местной администрации);
* *объекты государственной собственности, находившиеся в ведении органов государственной власти субъектов РФ и расположенные на территории городов* (предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения; оптово-складские мощности; учреждения и объекты здравоохранения, народного образования, культуры и спорта).

*На формировании муниципальной собственности сказывался процесс приватизации*, на который органы МСУ не оказывали заметного влияния (государственные программы приватизации, устанавливая обязательные для органов МСУ задания по приватизации муниципальных предприятий, не учитывали, что муниципальная собственность – самостоятельная форма собственности, право самостоятельного распоряжения которой принадлежит органам МСУ).

*Приватизация муниципального имущества* – возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности МО, в собственность физических и (или) юридических лиц (ФЗ от 21.12.2001 «О приватизации государственного и муниципального имущества»).

*Действие данного ФЗ не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении* (земли (за исключением участков, на которых расположены объекты недвижимости); природных ресурсов; муниципального жилищного фонда; безвозмездно в собственность религиозных организаций для использования культовых зданий и сооружений; муниципального имущества в собственность некоммерческих организаций, созданных при преобразовании государственных и муниципальных учреждений; МУП, муниципальными учреждениями имущества, закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения или оперативного управления; муниципального имущества на основании судебного решения; акций в предусмотренных ФЗ случаях возникновения у МО права требовать выкупа их АО).

*Приватизации также не подлежит* имущество, отнесенное ФЗ к объектам гражданских прав, оборот которых не допускается (изъятым из оборота), а также имущество, которое в порядке, установленном ФЗ, может находиться только в муниципальной собственности.

*Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются* НПА органов МСУ в соответствии с ФЗ (доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты).

*Передача земли в собственность МО* – один из важнейших вопросов в формировании муниципальной собственности (ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» – определил правовые основы разграничения государственной собственности на землю на собственность федеральную, субъектов РФ и муниципальную; право собственности на земельные участки у МО возникает с момента государственной регистрации прав собственности на земельные участки в соответствии с законодательством РФ).

*ЗК РФ закрепляет полномочия органов МСУ в области земельных отношений* (право изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель).

*В муниципальной собственности находятся земельные участки* (признанные таковыми ФЗ и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ; право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности; которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством) (в собственность МО для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ МО).

*В муниципальную собственность могут передаваться и иные объекты федеральной собственности* (предприятия, объекты социальной инфраструктуры) (порядок их передачи должен определяться ФЗ).

*Субъекты РФ могут передавать объекты своей собственности в муниципальную собственность* (прежде всего объекты, необходимые для решения вопросов местного значения в соответствии с разграничением полномочий между субъектами РФ и МО).

*Передача федерального имущества и имущества субъектов РФ в муниципальную собственность* осуществляется безвозмездно и на возмездной основе.

*Передача объектов государственной собственности в муниципальную собственность обусловлена* необходимостью формирования собственной экономической основы МСУ, соразмерной полномочиям и функциям, признаваемым государством за МСУ как самостоятельным уровнем публичной власти в государстве.

*Реализация этого принципа связана с проблемами* (формирования оптимальной территориальной основы МСУ; уточнения круга предметов ведения МО с учетом их социально-экономического потенциала, размеров территории, численности населения; разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами МСУ).

В собственности МО может находиться (ФЗ 2003):

1) *имущество, которое необходимо (предназначено) для решения установленных ФЗ 2003 вопросов местного значения* (установлено, какое имущество может находиться в собственности городских и сельских поселений; муниципальных районов; городских округов); 2) *имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ;*

3) *имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц МСУ, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с НПА представительного органа МО.*

*Необходимость изменения целевого назначения имущества* (или его отчуждения) в случае возникновения у МО права собственности на имущество, не предназначенное (для осуществления отдельных государственных полномочий; для обеспечения деятельности органов и должностных лиц МСУ; не относящееся к видам имущества, перечисленным в ФЗ 2003).

*В собственности поселений могут находиться* (имущество для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения; автомобильные дороги общего пользования, мосты; жилищный фонд социального использования; пассажирский транспорт; пожарное оборудование и снаряжение; библиотеки; имущество досуга и культуры; объекты культурного наследия; имущество физической культуры и спорта; имущество благоустройства и озеленения; земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения; обособленные водные объекты на территории поселения; леса, расположенные в границах населенных пунктов поселения и др.).

*В собственности муниципальных районов могут находиться* (имущество для электро- и газоснабжения населения в границах района; автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты; пассажирский транспорт между поселениями; имущество экологического контроля; имущество охраны общественного порядка; имущество образования и организации отдыха детей; имущество оказания скорой медицинской помощи; архивные фонды; межпоселенческие библиотеки и коллекторы; земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района; обособленные водные объекты, расположенные на межселенной территории; имущество лечебно-оздоровительных местностей и курортов и др.).

*В собственности городских округов могут находиться* все виды имущества, которые могут находиться в собственности поселений и муниципальный районов.

*Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом осуществляется от имени МО органами МСУ* самостоятельно в соответствии с КРФ, ФЗ и принимаемыми в соответствии с ними НПА органов МСУ.

*Органы МСУ вправе* передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти РФ и субъектов РФ, органам МСУ иных МО, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с ФЗ.

*Органы МСУ могут* создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ (в том числе межмуниципальных), необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

**50. Местный бюджет: порядок формирования, утверждения и исполнения**

**Местный бюджет (бюджет МО)** – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего МО.

*За счет средств местных бюджетов осуществляется финансовое обеспечение задач и функций МСУ* (использование органами МСУ иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств МО не допускается (БК РФ)).

*Основные принципы формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов, источники доходов и основные направления расходов закрепляются* в КРФ, БК РФ, НК РФ, ФЗ о бюджетной классификации и об общих принципах организации МСУ, других ФЗ, законах субъектов РФ (органы МСУ также осуществляют правовое регулирование бюджетного процесса в соответствии с действующим законодательством).

*Местные бюджеты входят в единую бюджетную систему РФ* (основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов).

*Принципы бюджетной системы РФ* (единство; разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы; самостоятельность бюджетов; равенство бюджетных прав субъектов РФ, МО; полнота отражения доходов и расходов бюджетов; сбалансированность бюджета; эффективность и экономность использования бюджетных средств; общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; гласность; достоверность бюджета; адресность и целевой характер бюджетных средств).

*Местные бюджеты включают бюджеты* (муниципальных районов; городских округов; внутригородских МО городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; городских и сельских поселений).

*Каждое МО имеет собственный бюджет*.

*Консолидированный бюджет муниципального района* – бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

*Консолидированный бюджет субъекта РФ* – бюджет субъекта РФ и свод бюджетов МО, входящих в состав субъекта РФ (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

*Сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся МО* – составная часть бюджетов городских и сельских поселений (утвержденный органом МСУ поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте отдельные функции местной администрации) (порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами МСУ самостоятельно).

*Целевой бюджетный фонд* (может быть образован в соответствии с законодательством РФ в составе местного бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений) (его средства не могут быть использованы на цели, не соответствующие назначению целевого бюджетного фонда).

*Возможно создание резервного фонда органов МСУ* на финансирование непредвиденных расходов.

*Местный бюджет составляется на один финансовый год* (с 01.01 по 31.12) (для составления и исполнения бюджетов используется бюджетная классификация РФ, представляющая группировку доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов; она обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней).

К ведению органов МСУ в области регулирования бюджетных правоотношений относятся (ст.9 БК РФ):

1) *установление порядка формирования доходов и расходов местных бюджетов;*

2) *установления порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов;*

3) *утверждение и исполнение бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов.*

**Составление проекта местного бюджета** (подготовка проекта местного бюджета и исполнение утвержденного бюджета осуществляется местной администрацией; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении осуществляется представительным органом МСУ).

*Для составления проекта бюджета используются сведения* (о действующем налоговом законодательстве; нормативах отчислений от собственных и регулирующих доходов бюджетов других уровней; о предполагаемых объемах финансовой помощи МО из бюджетов других уровней; о видах и объемах расходов, передаваемых с одного бюджетного уровня на другой; о нормативах финансовых затрат на предоставление муниципальных услуг; нормативах минимальной бюджетной обеспеченности).

*Основные характеристики бюджета* (общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета, дефицит бюджета).

*Местная администрация вносит проект решения о бюджете на очередной финансовый год* на рассмотрение представительного органа МСУ в срок, определенный МуПА.

*Обязательному опубликованию подлежат* (проект местного бюджета; решение об утверждении местного бюджета; годовой отчет о его исполнении; ежеквартальные сведения о ходе его исполнения; ежеквартальные сведения о численности муниципальных служащих МСУ, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание).

**Рассмотрение и утверждение местного бюджета** (утверждение местного бюджета относится к исключительной компетенции представительного органа МСУ; в МО с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек местный бюджет утверждается сходом граждан).

*Порядок рассмотрения проекта решения о местном бюджете и его утверждения определяется* НПА органа МСУ в соответствии с требованиями БК РФ.

*Если к началу финансового года решение о местном бюджете не принято или не вступило в силу* (орган, исполняющий бюджет (местная администрация), правомочен осуществлять расходование бюджетных средств на цели, определенные законодательством, на продолжение финансирования инвестиционных объектов, государственных контрактов при условии, что из бюджета на предыдущий финансовый год на эти цели уже выделялись средства, но не более 1/4 ассигнований предыдущего года в расчете на квартал (не более 1/12 – в расчете на месяц) по соответствующим разделам функциональной и ведомственной классификации расходов бюджетов РФ).

*В этом случае местная администрация также правомочна не финансировать расходы*, не предусмотренные проектом закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год.

**Исполнение местного бюджета** (обеспечение полного и своевременного поступления всех предусмотренных по бюджету доходов и финансирование всех запланированных бюджетом расходов) (органы МСУ самостоятельно исполняют местный бюджет (ст.132 КРФ)).

*Положение об осуществлении кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ Федеральным казначейством* вступает в силу с 01.01.2006 (с этого момента МО должны перейти на кассовое обслуживание исполнения соответствующих бюджетов Федеральным казначейством).

*По соглашения с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ* указанные полномочия Федерального казначейства могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта РФ (при условии финансирования обеспечения этих полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта РФ и наличия в собственности субъекта РФ необходимого для их осуществления имущества).

*Для кассового обслуживания бюджетов Федеральное казначейство открывает счета в ЦБ РФ* (все кассовые операции осуществляются через указанные счета и отражаются в отчетности о кассовом исполнении бюджетов, представляемой финансовым органам).

**Контроль за исполнением местного бюджета** (осуществляют органы МСУ; в МО могут создаваться специальные контрольные органы МО – образуются в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности).

*Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом МО, подлежат опубликованию* (органы и должностные лица МСУ обязаны представлять в контрольный орган МО по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции).

**Утверждение отчета об исполнении местного бюджета** (годовой отчет об исполнении бюджета подлежит утверждению представительным органом МСУ).

*Отчет об исполнении местного бюджета готовит местная администрация* на основании отчетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств (при рассмотрении отчета об исполнении бюджета в местной администрации может быть назначена внутренняя проверка указанного отчета (осуществляется органами Минфина РФ в соответствии с заключенными соглашениями между местной администрацией и Минфином РФ)).

*Отчет об исполнении бюджета представляется в представительный орган МО* в форме проекта решения вместе с документами и материалами, предусмотренными БК РФ.

*Если в ходе проверки бюджета выявлено несоответствие исполнения бюджета принятому закону (решению) о бюджете* в случае, когда не вводился режим сокращения и блокировки расходов, представительный орган МО имеет право принять решение об отклонении отчета об исполнении бюджета (одновременно может обратиться в прокуратуру РФ для проверки обстоятельств нарушения бюджетного законодательства и привлечения к ответственности виновных должностных лиц).

*Органы МСУ представляют органам государственной власти РФ и субъектов РФ сведения об исполнении местных бюджетов* (должны отчитываться перед государственными органами – не соответствует статья 132 Конституции РФ).

*Отчет об исполнении местного бюджета органы МСУ должны представлять населению МО* через публичные слушания и СМИ.

**51. Особенности организации МСУ феде­ральных городах**

В отношении г. Москвы и г. Санкт-Петербурга в Конституции РФ содержатся нормы, устанавливающие положение о том, *что государственную власть в субъектах РФ* (к которым Конституцией отнесены города федерального значения Москва и Санкт-Петербург) *осуществляют образуемые ими органы государственной власти* (п. 2 ст. 11), *и нормы, устанавливающие положение о том, что в городских поселениях* (в том числе в Москве и Санкт-Петербурге) *осуществляется МСУ* (п. 1 ст. 131).

*Города федерального значения, являясь субъектами РФ, имеют собственную структуру органов государственной власти* (представительный орган государственной власти города, исполнительный; они вправе создавать свои уставные суды).

*Одновременно Москва и Санкт-Петербург – города* (согласно КРФ МСУ осуществляется в городских и сельских поселениях).

**ФЗ 1995 не учитывал специфики городов федерального значения,** закреплял единые для всех субъектов РФ принципы организации МСУ, проблемы, возникавшие при реализации его положений в городах федерального значения, заставили внести в него дополнения:

1) *в городах федерального значения в соответствии с их уставами и законами могут не создаваться выборные городские органы МСУ;*

2) *в городах федерального значения создаются внутригородские МО;*

3) *МСУ на внутригородских территориях городов федерального значения осуществляется при сохранении единства городского хозяйства в соответствии с уставами и законами данных субъектов РФ;*

4) *в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на территориях городов федерального значения МО, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами данных субъектов РФ;*

5) *объединение или преобразование внутригородских МО, установление или изменение их территорий осуществляется законами данных субъектов РФ в соответствии с их уставами и учетом мнения населения соответствующих территорий;*

6) *население городских поселений, входящих в состав территории городов федерального значения как субъектов РФ, не может быть лишено права на осуществление МСУ;*

7) *предусмотрено регулирование ФЗ особенностей организации МСУ в городах федерального значения.*

**ФЗ 2003 закрепляет особенности, учтенные в ФЗ 1995** (но не допускает возможности формирования городских органов МСУ, признаваемой ФЗ 1995 – МСУ в городах федерального значения должно организовываться и осуществляться только на внутригородских территориях).

Раньше уставом г. Москвы было определено, что Московская городская Дума являлась представительным и законодательным органом государственной власти субъекта РФ - города федерального значения Москвы и одновременно представительным органом городского (местного) самоуправления, а Московская городская администрация (мэрия) - исполнительным органом государственной власти субъекта РФ - города федерального значения Москвы и одновременно исполнительным органом городского (местного) самоуправления.

Такой подход к решению проблемы заимствован из западноевропейского опыта организации власти в так называемых "городах-государствах" (Берлин, Вена, Мюнхен, Париж и т.д.). Однако подобная конструкция явно не соответствует Конституции РФ.

*Обладание двойным статусом органов государственной власти* г. Москвы (в качестве органов государственной власти и органов МСУ) противоречит Конституции РФ. Статьей 12 Конституции установлено, что органы МСУ не входят в систему органов государственной власти.

Существовавшую ошибку Мэр и Московская городская Дума признали лишь под давлением решения Верховного Суда РФ.

*Вариант решения проблемы организации публичной власти в городах федерального значения через организацию МСУ на уровне внутригородских (городов федерального значения) муниципальных образований* сложен. Эта сложность обусловлена опасностью разрушения коммунального и иного хозяйства городов федерального значения как единых комплексов инфраструктуры, поскольку ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" (как в ред. 1995 г., так и в ред. 2003 г.) в числе вопросов местного значения, подлежащих решению исключительно через деятельность органов МСУ, указаны, в частности: организация электро-, водо-, тепло-, газоснабжения населения, организация транспортного обслуживания населения, обеспечения населения услугами связи, организация утилизации и переработки бытовых отходов.

**Создание в городах Москве и Санкт-Петербурге одновременно двух систем общегородских органов публичной власти** (органов государственной власти городов федерального значения и общегородских органов МСУ) в условиях начального этапа формирования демократии в России было обусловлено целесообразностью сохранения системы управления.

**В ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" от 06.10.2003 данная проблема урегулирована следующим образом:**

* *муниципальными образованиями в городах федерального значения являются внутригородские* (городов федерального значения) *территории*;
* *перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований определяются законами субъектов РФ* - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. При этом установленные федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами городов федерального значения к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в государственные бюджеты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
* *состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований определяется законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга* исходя из перечня вопросов местного значения, установленного для этих муниципальных образований законами соответствующих городов федерального значения.

**Вопросы общегородского значения** в отношении городов Москвы и Санкт-Петербурга являются вопросами не местного (муниципального), а государственного значения специфических субъектов РФ, которые одновременно являются и городскими поселениями.

Поэтому вопросы обеспечения сохранности единой инфраструктуры городов федерального значения решают и органы государственной власти этих субъектов РФ, и органы МСУ внутригородских муниципальных образований.

Часть вопросов местного значения, изложенных в ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" (в ред. от 6 октября 2003 г.), потребует совместной деятельности органов власти города и внутригородских муниципальных образований. Например, проблема транспортного обслуживания населения, безусловно, общегородская, но вопрос расположения остановок автобусов и троллейбусов целесообразно передать в ведение внутригородских муниципалитетов.

В состав городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга входят обособленные, иногда расположенные в виде анклавов города и поселки, имеющие население в несколько десятков и даже сотен тысяч человек. В Москве это Зеленоград, в Санкт-Петербурге - Кронштадт, Ломоносов, Павловск, Петергоф, Пушкин. В отношении этих территорий в законах городов федерального значения должен быть установлен более широкий круг вопросов местного значения.

**Организация власти в Москве устанавливается** в Уставе города Москвы от 28.06.1995.

*Территориальные единицы г. Москвы* – административные округа (10 округов) и районы (125 районов) (административный округ включает несколько районов, его границы не могут пересекать границы районов).

*Административные округа в г. Москве* – территориальные единицы города, образуемые для административного управления соответствующими территориями, координации деятельности администрации районов, территориальных подразделений и служб отраслевых органов городской администрации, осуществления контроля за исполнением правовых актов города (образование, преобразование, упразднение, присвоение им наименований, установление и изменение границ осуществляются мэром).

**Префект административного округа** (должностное лицо городской администрации) осуществляет исполнительно-распорядительную, координационную и контрольную деятельность на территории административного округа (префекты входят в состав Правительства города; назначаются и освобождаются от должности мэром на основе единоначалия; издают по вопросам своей компетенции распоряжения; представляют мэру или Правительству Москвы ежегодный отчет о своей деятельности).

**Районы** – территориальные единицы города, образуемые с учетом исторических, географических, градостроительных особенностей соответствующих территорий, численности населения, социально-экономических характеристик, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры, возможностей решения местных вопросов в интересах населения района (образование, преобразование, упразднение, присвоение им наименований, установление и изменение границ осуществляется городской думой по представлению мэра).

*Районы еще недавно не имели статуса МО* (у них отсутствовали муниципальная собственность и местный бюджет, но имели выборные органы (в отличие от администрации округов)).

*Органом власти района являлась районная управа*, в состав которой входили районное собрание (представительный орган) и администрация района, возглавляемые главой управы (глава управы избирался районным собранием по представлению мэра) (районные управы осуществляли некоторые функции МСУ, но ими не являлись).

*ФЗ 2003 установил особенности организации МСУ на внутригородских территориях городов федерального значения* (основная особенность – необходимость сохранения единства городского хозяйства).

*Законами городов федерального значения определяются:* перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских образований (источники доходов местного значения, не отнесенные указанными законами к источникам доходов внутригородских МО, зачисляются в бюджеты городов федерального значения); состав муниципального имущества внутригородских МО.

*МСУ в Москве осуществляется в границах внутригородских МО*, создаваемых на территории районов голода.

**Органы МСУ внутригородского МО:**

*представительный орган МСУ* (муниципальное собрание; избирается жителями МО; численный состав определяется уставом МО (не менее 10 человек));

*исполнительно-распорядительный орган* (муниципалитет (местная администрация));

*глава МО* (руководитель МО; избирается муниципальным собранием из своего состава или непосредственно населением; может осуществлять полномочия председателя муниципального собрания, руководителя муниципалитета);

*возможно введение должности руководителя муниципалитета* (в этом случае он назначается на свою должность);

*муниципальное собрание вправе создавать организационно и функционально независимый орган муниципального финансового контроля.*

**В ведении внутригородских МО находятся:**

1) *вопросы местного значения, устанавливаемы законом г. Москвы* (принятие планов и программ развития МО; утверждение положения о бюджетном процессе и местного бюджета, его исполнение и отчет об это; установление порядка владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью и др.);

2) *органам МСУ внутригородских МО могут передаваться отдельные государственные полномочия.*

*Муниципальная собственность внутригородских МО* (средства местных бюджетов; имущество органов МСУ; муниципальные предприятия и учреждения; другое имущество, необходимое для удовлетворения потребностей жителей МО).

*Доходы местного бюджета формируются за счет* собственных доходов и отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов.

*Постановление Правительства Москвы от 21.09.2004* «О городской целевой программе государственной поддержки развития МСУ в городе Москве на 2005 – 2007 годы» (совершенствование правовых, финансово-экономических основ организации МСУ; оказание им организационной и методической помощи; информационное и кадровое обеспечение).

*Особенности организации МСУ в районах г. Москвы (на внутригородской территории)* – в районах города наряду с органами МСУ действуют территориальные органы исполнительной власти города (управы районов города).

**Управа района** – территориальный орган исполнительной власти, подведомственный Правительству Москвы (оперативное руководство, координацию и контроль за деятельностью управы района осуществляет префект административного округа в пределах своих полномочий) (в ведении управы могут находиться ГУП, организации; глава управы назначается и освобождается от должности Правительством Москвы по представлению префекта, согласованному с заместителем мэра (назначается на срок полномочий мэра); несет персональную ответственность за выполнение возложенных на управу задач и осуществление своих полномочий; управа – юридическое лицо).

**52. Особенности организации МСУ в за­крытых административно-территориальных образованиях**

*Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»*

**Закрытым административно-территориальным образованием** является территориальное образование, 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.

**Особенности организации МСУ в закрытом административно-территориальном образовании:**

решение о создании закрытого административно-территориального образования принимается Президентом РФ по предложению Правительства России, согласованному с соответствующим субъектом РФ;

закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам установления административной подчиненности, границ и земель, определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении закрытого административно-территориального образования, обеспечения особого режима. Решение по этим вопросам принимается Правительством РФ;

в отношении территории закрытого административно-территориального образования Закон РФ "О закрытом административно-территориальном образовании" обладает приоритетом по отношению к нормам иного законодательства о местном самоуправлении;

в бюджет закрытого административно-территориального образования зачисляются все налоги и сборы, полученные с этой территории. Правительство России принимает решения о покрытии дефицита бюджета закрытого административно-территориального образования;

земли административно-территориального образования находятся в ведении муниципального образования, за исключением земель федеральной собственности;

ограничение участия граждан в приватизации государственного или муниципального имущества (участвуют только те, кто постоянно там проживает и зарегистрирован);

полномочия закрытых административно-территориальных образований несколько расширены, по сравнению с обычным муниципальным образованием, в сфере обеспечения безопасности граждан, чрезвычайных ситуаций, соблюдения особого режима территорий, участия в режимном процессе (пропуск) и т.п.

**В соответствии с ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" закрытое административно-территориальное образование в обязательном порядке наделяется статусом городского округа.**

**53. Особенности организации МСУ в наукоградах**

*ФЗ «О статусе наукограда» от 07.04.1999 №70-ФЗ;*

*Постановление правительства РФ «Об утверждении порядка предоставления субвенций из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов РФ» от 25.11.2004 №682;*

Государство гарантирует осуществление населением МСУ на всей территории РФ. В таком положении МСУ является равноправным субъектом отношений с органами государственной власти. Поэтому некоторые государственные полномочия могут передаваться органам МСУ на основе договоров (соглашений) публично-правового характера.

Например, принятие совместного решения органов государственной власти субъекта РФ и муниципалитета о строительстве дороги, телефонизации или о создании какой-либо инфраструктуры, необходимой и для населения муниципального образования, и для субъекта РФ в рамках региональной целевой программы, может фиксироваться в соглашении о совместном выполнении указанной программы.

*При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда РФ* муниципальное образование, претендующее на присвоение такого статуса, вправе подписать с органами власти субъекта РФ и Правительством РФ соглашение о реализации развития наукограда РФ на определенный период.

**Наукоград** – МО, имеющее высокий научно-технический потенциал с градообразующим научно-производственным комплексом.

**Научно-производственный комплекс наукограда** – совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники РФ.

*Установление и изменение границ наукограда осуществляется в порядке*, определенном законом субъекта РФ.

*Критерии присвоения МО статуса наукограда* (МО, претендующее на это, должно иметь научно-технический комплекс, расположенный на территории данного МО; этот комплекс должен быть градообразующим и отвечать критериям численности работающих (не менее 15% численности работающих на территории МО)).

*Статус наукограда присваивается МО Правительством РФ* с установлением срока этого статуса (предложение о присвоении статуса вносится в Минобрнауки РФ главой МО по согласованию с органами государственной власти субъекта РФ) (орган МСУ несет ответственность за достоверность информации, предоставленной вместе с предложением).

*При присвоении МО статуса наукограда Правительство РФ утверждает* приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности (присвоение данного статуса не изменяет формы собственности и организационно-правовые формы организации научно-производственного комплекса наукограда).

*Статус наукограда по истечении срока, установленного Правительством РФ, может быть сохранен МО* (предусматриваются также основания и порядок досрочного прекращения данного статуса – в этом случае или в случае отказа в сохранении статуса наукограда городское поселение, имевшее такой статус, сохраняет статус городского округа).

*Государственная поддержка наукограда* (присвоение статуса наукограда – основание для финансирования из федерального бюджета в виде субвенций дополнительных расходов наукограда) (предоставление субвенций осуществляется Минфином РФ из средств федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов).

*Орган МСУ наукограда* в 2-недельный срок после принятия ФЗ о федеральном бюджете представляет в Минобрнауки РФ перечень мероприятий по развитию и поддержке инфраструктуры наукограда; ежеквартально представляет отчет финансовым органам об использовании субвенций; несет ответственность за целевое использование данных субвенций.

**54. Особенности организации МСУ на приграничных территориях (ФЗ «О государственной границе РФ» от 01.04.1993)**

*Приграничная территория РФ* включает в себя пограничную зону, российскую часть вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря РФ, где устанавливается пограничный режим, пункты пропуска через Государственную границу РФ, а также территории административный районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий и других территорий, прилегающих к Государственной границе РФ, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска.

*Порядок установления режима на приграничных территориях регулируется, его содержание определяется* Законом РФ от 01.04.1993 «О Государственной границе РФ» (в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе, устанавливается пограничная зона, в которой действуют особые правила пограничного режима).

**Особенности организации и осуществления МСУ на приграничных территориях:**

1) *Органы МСУ, муниципальные учреждения и предприятия, физические и юридические лица действуют в особых условиях, предполагающих установление определенных ограничений* (правила въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне; особенности хозяйственной и иной деятельности, связанной с пользованием землями, лесами, недрами, водами, проведением массовых общественно-политических, культурных мероприятий).

2) *Органы МСУ МО, расположенных на приграничных территориях, обладают полномочиями в сфере защиты Государственной границы РФ:*

* *предоставляют земельные участки для нужд защиты Государственной границы РФ, осуществляют контроль за использованием земли и соблюдением на этих участках законодательства об охране окружающей среды;*
* *оказывают помощь пограничным органам, другим государственным структурам, осуществляющим контроль на Государственной границе РФ, исполняют их законные предписания, предоставляют информацию, необходимую для их деятельности;*
* *создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы РФ в пределах приграничной территории.*

3) *Органы МСУ МО, расположенных на приграничной территории, участвуют в приграничном сотрудничестве, осуществляемом с соблюдением Соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества государств – участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29.03.1999 (ратифицировано ФЗ от 06.12.2000).*

**55. Особенности организации МСУ, обусловленные проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов РФ, историческими и иными местными традициями**

*Федеральное законодательство, гарантируя права коренных малочисленных народов РФ*, устанавливая правовые основы охраны и использования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также правовые основы их общинной формы самоуправления, содержит нормы, определяющие особенности организации и осуществления МСУ соответствующих МО.

**Коренные малочисленные народы** – народы, проживающие на территории традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствования и промыслы, насчитывающие в РФ менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями (ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ»).

*Единый перечень коренных малочисленных народов РФ* утверждается правительством РФ по представлению органов государственной власти субъектов РФ, на территории которых проживают эти народы.

Органы МСУ в соответствии с федеральным законодательством:

1) *принимают участие в реализации федеральных и региональных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и в осуществлении контроля за использованием материальных и финансовых средств, выделяемых в соответствии с указанными программами, а также за использованием и охраной земель в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности;*

2) *устанавливают общие принципы организации и деятельности ТОС малочисленных народов в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности;*

3) *образуют на основании обращений лиц, относящихся к коренным малочисленным народам и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей территории традиционного природопользования местного значения;*

4) *обеспечивают охрану окружающей среды в пределах границ территории традиционного природопользования;*

5) *создают условия для реализации прав лиц, относящихся к малочисленным народам, на сохранение и развитие своей самобытной культуры.*

*Коренные малочисленные народы Севера, Сибири, Дальнего Востока вправе организовывать* на добровольной основе общины малочисленных народов (не обладают властными полномочиями – форма самоорганизации лиц, объединенных по кровнородственному и (или) территориально-соседскому признакам; создаются в целях защиты исконной среды их обитания, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов, культуры; учредители (не менее 3) – только лица, относящиеся к данным народам, достигшие 18 лет; община подлежит государственной регистрации, обладает правами юридического лица; членство – коллективное и индивидуальное).

*Органы МСУ взаимодействуют с коренными малочисленными народами*, проживающими в границах территории соответствующего МО, с представителями их общин.

**Органы МСУ могут оказывать помощь общинам малочисленных народов, союзам (ассоциациям) этих общин в виде:**

* *заключения с общинами (их союзами) договоров на выполнение работ и предоставление услуг;*
* *целевой подготовки кадров по профессиям, необходимым общинам (их союзам) для самоуправления и традиционного хозяйствования малочисленных народов;*
* *бесплатной консультативной помощи по вопросам их традиционного хозяйствования;*
* *предоставления на конкурсной основе социального заказа на разработку и реализацию местных программ социально-экономической помощи общинам.*

*Органы и должностные лица МСУ не вправе вмешиваться в деятельность общин (их союзов)*, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

*При органах МСУ формируются советы представителей малочисленных народов* (малочисленные народы, их общины (союзы) вправе участвовать через уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами МСУ решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни).

***При организации и осуществлении МСУ исторические и иные местные традиции учитываются также в МО*, в которых существуют местные традиции в силу исторического развития данной территории, состава населения, проживающего на этой территории, сложившихся обычаев**

**56. Понятие и правовое регулирование предметов ведения МСУ**

**Предметы ведения МСУ** – круг определяемых КРФ, ФЗ, законами субъектов РФ, уставами МО вопросов, обусловленных осуществлением МСУ, его задачами и целями, местом и ролью в осуществлении власти народа, решение по которым принимается населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ самостоятельно.

*КРФ определяет предметы ведения МСУ*, устанавливая, что МСУ обеспечивает решение населением вопросов местного значения (управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, охрана общественного порядка) и дает основания для вывода, что к предметам ведения МСУ могут быть отнесены вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться.

*Органы МСУ также могут решать иные вопросы*, не отнесенные к компетенции органов МСУ других МО, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции ФЗ и законами субъектов РФ (органы МСУ вправе решать указанные вопросы только при наличии собственных материальных и финансовых средств, за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ (ФЗ 2003)).

*Вопросы организации работы органов и должностных лиц МСУ также относятся к предметам ведения МСУ* (закрепляемые ФЗ 2003 полномочия представительного органа, главы МО, главы местной администрации).

Содержание предметов ведения МСУ, определяемое КРФ, ФЗ, законами субъектов РФ, уставами МО:

**Вопросы местного значения** *– вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения МО, решение которых в соответствии с КРФ, ФЗ 2003 осуществляется населением и (или) органами МСУ самостоятельно.*

*ФЗ 2003 определяет перечень вопросов местного значения, находящихся в ведении МСУ* (отдельный перечень вопросов местного значения закреплен для МО каждого вида: городских и сельских поселений; муниципальных районов; городских округов (для внутригородских МО городов федерального значения – устанавливается законами данных субъектов РФ)).

*Различия в перечнях обусловлены* особенностью правового статуса, размерами и составом земель территории МО, типом населенных пунктов, входящих в состав МО и другими факторами.

**Вопросы местного значения (ФЗ 2003 года):**

1) *Вопросы формирования, утверждения, исполнения местного бюджета, контроль за его исполнением; установления, изменения и отмены местных налогов и сборов; владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.*

2) *Вопросы, связанные с оказанием населению различных услуг, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения:*

* *вопросы ЖКХ, строительства, транспорта, связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания* (организация в границах поселения электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, строительства и содержания муниципального жилищного фонда, муниципальных дорог; утверждение генпланов поселения; создание условий для обеспечения жителей поселения услугами и др.);
* *вопросы образования, культуры, здравоохранения, отдыха и спорта* (организация начального и среднего образования; создание условий для организации досуга и спорта и обеспечения жителей МО услугами организаций культуры; организация библиотечного обслуживания населения; организация оказания на территории муниципального района, городского округа скорой медицинской помощи и др.);
* *вопросы организации благоустройства и озеленения территории, содержания мест захоронения, охраны окружающей среды* (организация освещения; организация экологического контроля и др.);
* *вопросы охраны общественного порядка, гражданской обороны, обеспечения безопасности населения, опеки и попечительства* (участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах МО; организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории МО; обеспечение первичных мер пожарной безопасности; создание аварийно-спасательных служб; обеспечение безопасности людей на водных объектах; опека и попечительство);
* *вопросы формирования и содержания муниципальных архивов* (формирование архивных фондов поселений, в городском округе, муниципальном районе – формирование муниципального архива);
* *(для муниципального района) – вопрос выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района.*

**Вопросы, связанные с реализацией органами МСУ отдельных государственных полномочий** (органы МСУ как публичные органы власти принимают участие в реализации экономической и социальной политики государства и могут в целях более эффективного участия наделяться этими полномочиями; в силу наибольшей приближенности к населению органы МСУ могут осуществлять их с большей эффективностью, чем государственные органы).

**Отдельные государственные полномочия:**

* *в области регистрации актов гражданского состояния* (их регистрация на территории МО);
* *в области социальной защиты населения* (социальная поддержка ветеранов труда, детей-сирот, безнадзорных детей, многодетных семей);
* *в области с/х* (поддержка с/х производства в форме субсидий на животноводческую продукцию);
* *по образованию и организации деятельности административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав* (органы МСУ образуют эти комиссии, обеспечивают их деятельность);
* *другие вопросы.*

*Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам МСУ* – полномочия органов МСУ, установленные ФЗ и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным ФЗ 2003 к вопросам местного значения.

**Порядок наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями:**

* *наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями РФ осуществляется ФЗ, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ – законами субъектов РФ;*
* *наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ законами субъектов РФ допускается, если это не противоречит ФЗ;*
* *отдельные государственные полномочия, передаваемые органам МСУ, осуществляются органами МСУ муниципальный районов и городских округов, если иное не установлено ФЗ или законом субъекта РФ;*
* *органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок или на срок действия этих полномочий;*
* *ФЗ, закон субъекта РФ, предусматривающие наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями должны содержать* (вид, наименование МО; перечень прав и обязанностей органов МСУ и органов государственной власти при осуществлении указанных полномочий; способ расчета нормативов для определения объема субвенций; перечень подлежащих передаче в пользование материальных средств; порядок отчетности органов МСУ; порядок осуществления органами государственной власти контроля; условия и порядок прекращения осуществления органами МСУ указанных полномочий);
* *финансовое обеспечение указанных полномочий осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов* (порядок предоставления субвенций устанавливается ФЗ 2003).

*Общий размер субвенций*, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ местным бюджетам на осуществление органами МСУ указанных полномочий, определяется ФЗ о федеральном бюджете и законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ по каждому из указанных полномочий.

*Субвенции предоставляются из* создаваемого в составе бюджета субъекта РФ регионального фонда компенсаций, формируемого за счет (субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами МСУ отдельных государственных полномочий; иных доходов субъекта РФ в объеме, необходимом для осуществления органами МСУ указанных полномочий, переданных им законами субъектов РФ).

*Требования к осуществлению органами МСУ отдельных государственных полномочий* (по вопросам их осуществления органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ в случаях, установленных ФЗ и законами субъектов РФ, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения НПА и осуществлять контроль за их исполнением) (признанное в судебном порядке их несоответствие ФЗ 2003 – основание для отказа от исполнения указанных полномочий).

*Формы государственного контроля за осуществлением органами МСУ отдельных государственных полномочий* (за осуществлением органами МСУ отдельных государственных полномочий; за использованием на эти цели материальных и финансовых средств) (органы МСУ обязаны предоставлять государственным органам документы, связанные с осуществлением указанных полномочий; отмена МуПА и приостановление их действия в части, регулирующей осуществление органами МСУ указанных полномочий; ответственность органов МСУ в пределах выделенных МО на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств).

**Иные вопросы, принимаемые к рассмотрению и решению органами МСУ** (не входят в законодательно установленный перечень вопросов местного значения и не относятся к отдельным государственным полномочиям; не отнесены к ведению других МО и не входят в компетенцию органов государственной власти; не исключены из компетенции органов МСУ ФЗ и законами субъектов РФ).

*Органы МСУ вправе решать указанные вопросы только при наличии* собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

**Вопросы, связанные с формирование и организацией работы органов и должностных лиц МСУ:**

1) *глава МО (глава местной администрации) издает постановления* (по вопросам местного значения; по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий; по вопросам организации работы местной администрации);

2) *представительный орган МО принимает решения* (по вопросам организации своей деятельности);

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

**57. Понятие полномочий МСУ и формы их осуществления. Соотношение компетенции представительного органа МСУ и иных органов МСУ**

**Полномочия МСУ** – закрепляемые нормами МуП за населением, органами и должностными лицами МСУ, за МО в целом как субъектами правовых отношений права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций МСУ (к ним также относятся отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы МСУ).

Полномочия МСУ: 1) *Реализуются непосредственно населением МО* (право избирать представительные и иные выборные органы МСУ, выборных должностных лиц, выражать свою волю, используя иные формы прямой демократии (местный референдум, сход, голосования по отзыву выборных лиц; в случаях, предусмотренных законодательством, население непосредственно (на сходе) вправе осуществлять исключительные полномочия представительного органа; право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения).

2) *Осуществляются органами и должностными лицами МСУ* (выступают основным элементом их правового статуса, входят в их компетенцию; определяются законодательством о МСУ, уставами МО, иными НПА МО).

**Полномочия МСУ:**

1) *Собственные полномочия МСУ* (признаваемые за МО государством и обеспечивающие самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также иных вопросов, связанных с организацией и осуществлением МСУ).

2) *Отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы МСУ.* (наделение осуществляется только ФЗ и законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств).

*Государственные органы не вправе осуществлять полномочия МСУ* (ст.75 ФЗ 2003 устанавливает случаи временного осуществления органами государственной власти субъектов РФ полномочий МСУ – стихийные бедствия; просроченная задолженность МО по исполнению своих долговых обязательств, превышающая 30% доходов бюджетов МО; нецелевое расходование субвенций на осуществление отдельных государственных полномочий).

*Не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ полномочия органов МСУ по* (принятию устава МО, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов МСУ, изменению границ территории МО, преобразованию МО).

**Предметы ведения органа МСУ** – круг определенных КРФ, ФЗ, законами субъектов РФ, уставом МО вопросов, обусловленных задачами и целями МСУ, решение по которым принимает соответствующий орган МСУ, наделенный для этого собственными полномочиями (в совокупности они определяют сферы местной жизни, организации и осуществления МСУ, в рамках которых орган МСУ правомочен принимать решения).

*Предметы ведения органов МСУ обусловлены* задачами и функциями МСУ, предметами ведения МО, вопросами, связанными с реализацией отдельных государственных полномочий (закрепляются в соответствии с ФЗ, законами субъектов РФ в уставах МО, других НПА МО, определяющих статус органов МСУ).

**Предметы ведения органа МСУ включают вопросы:**

* *местного значения* (по их решению орган МСУ наделяется собственными полномочиями);
* *связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий* (ими он может наделяться);
* *которые не относятся ФЗ 2003 к вопросам местного значения, не являются государственными полномочиями, не отнесены к компетенции иных органов публичной власти и не исключены из компетенции органов МСУ* (органы МСУ вправе решать их только при наличии собственных материальных и финансовых ресурсов);
* *формирования и организации работы органов и должностных лиц МСУ.*

*Органы общей компетенции* – представительные органы МСУ и местная администрация, предметы ведения которых охватывают большинство вопросов местной жизни.

*Органы специальной компетенции* – органы МСУ, ведающие отдельными сферами местной жизни или выполняющие отдельные функции в отношении всех или многих областей местной жизни (контрольный орган МСУ; отраслевые органы местной администрации).

*Права и обязанности органов МСУ* (свои функции и задачи они реализуют путем осуществления принадлежащих им прав и обязанностей).

Полномочия, осуществляемые органами МСУ:

1) *полномочия общего характера* (определяют задачи, направления работы органов МСУ);

2) *полномочия конкретного характера* (связаны с решением определенных вопросов текущего и оперативного управления, обеспечивая одновременно реализацию полномочий общего характера).

**Компетенция органа МСУ** – установленная нормами МуП совокупность полномочий, необходимых для самостоятельного решения органом МСУ вопросов, отнесенных к его ведению и обусловленных задачами и функциями МСУ.

**Принципы правового регулирования и реализации компетенции органов МСУ:**

* *Перечень вопросов местного значения не может быть изменен только путем внесения изменений в ФЗ 2003;*
* *Правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц МСУ по решению вопросов местного значения – полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ*;
* *Органы государственной власти РФ и субъектов РФ осуществляют регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц МСУ при осуществлении отдельных государственных полномочий;*
* *Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов;*
* *Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий в отношении органов МСУ осуществляется органами государственной власти РФ в случаях и порядке, установленных КРФ и ФЗ (субъектов РФ – КРФ, ФЗ и законами субъектов РФ));*
* *По вопросам местного значения органами и должностными лицами МСУ принимаются МуПА, подлежащие обязательному исполнению на всей территории МО;*
* *При решении вопросов местного значения органы МСУ могут заключать договоры и соглашения*;
* *Органы МСУ поселений и городских округов вправе в соответствии с уставами МО принимать решения о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых работ в целях решения вопросов местного значения;*
* *В целях решения вопросов местного значения органы МСУ поселений, муниципальных районов и городских округов наделены полномочиями* (принятие устава, издание МуПА; установление официальных символов МО; создание муниципальных предприятий и учреждений, установление тарифов на их услуги; обеспечение подготовки муниципальных выборов, местного референдума; принятие планов и программ развития МО; учреждение СМИ; осуществление международных связей);
* *Подчиненность органа или должностного лица МСУ одного МО органу или должностному лицу другого МО не допускается.*

**Соотношение и взаимодействие представительного органа МО и иных органов МСУ** (ФЗ 2003 обязывает МО предусматривать в структуре их органов представительный орган, главу МО, местную администрацию, определяет порядок их формирования и основы их компетенции, которая должна быть закреплена в уставе МО).

*Вопросы исключительной компетенции представительных органа МО* (принятие устава МО и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; принятие планов и программ развития МО; определение порядка – управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, установлении тарифов на их услуги; участия МО в организациях межмуниципального сотрудничества; обеспечения деятельности органов МСУ; контроль за исполнением органами и должностными лицами МСУ полномочий по решению вопросов местного значения).

*Иные полномочия представительных органов МО определяются* ФЗ и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ, уставами МО (назначение референдума, муниципальных выборов, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица МСУ, голосования по вопросам изменения границ МО, его преобразования; установление границ территории, на которой осуществляется ТОС).

*Вопросы компетенции главы МО* (представляет МО в отношениях с органами МСУ других МО, органами государственной власти, гражданами и организациями; подписывает и обнародует НПА, принятые представительным органом МО; издает в пределах своих полномочий НПА; вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа МО) (подотчетен и подконтролен населению и представительному органу МО).

*Вопросы компетенции местной администрации* (наделяется уставом МО полномочиями по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий) (глава местной администрации руководит ей на принципах единоначалия – глава МО или лицо, назначаемое на данную должность по контракту; структура местной администрации утверждается предст.органом МО).

*Глава местной администрации может от имени МО* приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности. *Контрольный орган МО* создается в целях контроля за использованием бюджетных средств и муниципального имущества (проводит проверки, результаты которых подлежат опубликованию; органы и должностные лица МСУ обязаны представлять по его требованию необходимую информацию и документы, относящиеся к их компетенции) (формируется на муниципальных выборах или представительным органом).

**58. Полномочия МСУ в планово-финансовой деятельности**

*В системе МСУ планирование служит* повышению эффективности управления экономическими, социальными и экологическими процессами на местном уровне, обеспечению комплексного развития МО.

*ФЗ 2003 не относит комплексное социально-экономическое развитие МО к вопросам местного значения*, но наделяет органы МСУ полномочиями в этой сфере.

**Планирование в муниципальной деятельности используется в целях:**

1) *обеспечения комплексного социально-экономического развития МО* (принятие его планов и программ – исключительная компетенция представительного органа; проекты должны выноситься на публичные слушания; принимаются на долгосрочный период и определяют стратегию развития МО; их разработка осуществляется местной администрацией);

2) *обеспечения градостроительной деятельности* (утверждение генеральных планов поселения, городского округа, схем территориального планирования муниципального района);

3) *обеспечения деятельности по решению отдельных проблем местной жизни* (программа ликвидации аварийного жилищного фонда и др.);

4) *приватизации муниципального имущества* (в соответствии с ФЗ о приватизации государственного и муниципального имущества);

5) *организации работы органов и должностных лиц МСУ* (планы работы представительного органа МО, местной администрации, контрольного органа).

**Планы и программы развития МО должны основываться на принципах:**

1) *ориентации на саморазвитие территории, мобилизацию собственных возможностей и ресурсов;*

2) *содействие формированию рыночной инфраструктуры;*

3) *приоритетное решение острых проблем жизнеобеспечения населения МО;*

4) *ориентация на развитие реального МСУ с созданием адекватной материально-финансовой базы;*

5) *развитие вертикального и горизонтального взаимодействия.*

*Планирование социально-экономического развития МО должно сочетаться* с региональными планами и программами, принимаемыми органами государственной власти субъектов РФ (органы МСУ в ряде случаев привлекаются органами государственной власти субъекта РФ к реализации региональных программ в качестве соисполнителей).

*Полномочия органов МСУ в бюджетно-финансовой сфере* устанавливаются КРФ, ФЗ, законами субъектов РФ, уставами и иными НПА МО (должны соблюдаться требования Европейской хартии МСУ).

*Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами МСУ самостоятельно* с соблюдением требований, установленных БК РФ, ФЗ 2003, а также принимаемыми в соответствии с ними законов субъектов РФ (ФЗ 2003).

*Обязательному опубликованию подлежат* (проект местного бюджета, решение о его утверждении, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе его исполнения и о численности муниципальных служащих органов МСУ).

*Составление проектов местных бюджетов, их утверждение и исполнение осуществляются согласно бюджетной классификации* (группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов).

*Федеральные органы государственной власти при осуществлении бюджетных полномочий устанавливают* (порядок разграничения бюджетных обязательств РФ, субъектов РФ и МО; порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов; порядок осуществления заимствований МО, управления долгом МО; единый порядок ведения бюджетного учета; основания и порядок временного осуществления органами государственной власти субъектов РФ бюджетных полномочий органов МСУ).

*Бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов РФ* (установление порядка представления в исполнительные органы субъектов РФ утвержденных местных бюджетов, отчетов об их исполнении; определение порядка установления и исполнения расходных обязательств МО, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта РФ; установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов; временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов МСУ).

*Органы государственной власти городов федерального значения осуществляют дополнительно бюджетные полномочия* (определяют источники доходов бюджетов внутригородских МО, объем и порядок предоставления межбюджетных трансфертов их бюджетам, порядок ведения реестра расходных обязательств внутригородских МО).

Бюджетные полномочия органов МСУ:

1) *устанавливают порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, его утверждения и исполнения, осуществления контроля и утверждения отчета об исполнении;* 2) *составляют, рассматривают проект, утверждают и исполняют местный бюджет, составляют и утверждают отчет об исполнении;* 3) *устанавливают и исполняют расходные обязательства МО;* 4) *определяют порядок предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов и предоставляют их;* 5) *осуществляют муниципальные заимствования, управление муниципальным долгом;* 6) *детализируют объекты бюджетной классификации РФ в части, относящейся к местному бюджету.*

*Органы МСУ муниципальных районов также* (устанавливают порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов (район – поселение); определяют цели и порядок предоставления субвенций (поселение – район) на решение вопросов межмуниципального характера; составляют отчет об исполнении консолидированного бюджета муниципального района).

**Бюджетный процесс в МО** – регламентируемая нормами права деятельность органов МСУ и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проекта местного бюджета, утверждению и исполнению местного бюджета, а также по контролю за его исполнением.

*Проект местного бюджета разрабатывает финансовый орган МО* (разработка прогноза развития – местная администрация; составлению проекта предшествует подготовка сводного финансового баланса) (одновременно с проектом местного бюджета составляются адресная инвестиционная программа, план развития муниципального сектора экономики, структура муниципального долга и программа внутренних и внешних заимствований).

*В проекте решения о местном бюджете устанавливаются* (расходы бюджета по функциональной классификации расходов бюджетов РФ; общий объем капитальных и текущих расходов бюджета; расходы и доходы целевых бюджетных фондов; распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов бюджета).

*Рассмотрение и утверждение проекта местного бюджета осуществляется представительным органом МО* (проект вносится на рассмотрение местной администрацией; рассмотрение проекта начинается не позднее чем за месяц до начала финансового года).

*Исполнение местного бюджета производится местной администрацией* (организация исполнения бюджета возлагается на финансовый орган местной администрации; бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов; исполнение доходной части местного бюджета осуществляется за счет налоговых и неналоговых поступлений; исполнение бюджета осуществляется на основании бюджетной росписи, составляемой главным распорядителем бюджетных средств МО по распорядителям и получателям бюджетных средств).

*В процессе исполнения местного бюджета размещается муниципальный заказ* на выполнение работ (оказание услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета на основе открытого конкурса, правила которого устанавливаются представительным органом МО (заказчик – органы или должностные лица МСУ).

*Муниципальные заимствования могут проходить* в соответствии с утвержденным местным бюджетом в целях реализации программ и проектов развития МО.

*Контроль за исполнением местного бюджета осуществляет представительный орган МО* (самостоятельно определяет формы контроля; вправе привлекать аудиторов; контрольный орган МО) (местная администрация информирует о ходе и прогнозах исполнения бюджета представительный орган МО, который анализирует и проверяет своевременность и правильность его исполнения, оценивает качество принятых по его исполнению решений, проверяет эффективность использования бюджетных средств и средств целевых бюджетных фондов).

Отдельные полномочия органов МСУ могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ в случаях:

1) *возникновения просроченной задолженности МО по исполнению своих долговых обязательств* (решением арбитражного суда субъекта РФ вводится временная финансовая администрация на срок до года);

2) *осуществления отдельных государственных полномочий за счет субвенций органами МСУ было допущено нецелевое расходование бюджетных средств* (решение принимается исполнительным органом субъекта РФ с изъятием субвенций).

*Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности осуществляется путем предоставления дотаций из специально формируемых фондов* (ФЗ 2003 также определяет иные средства финансовой помощи местным бюджетам и устанавливает порядок предоставления субвенций местным бюджетам).

*Запрещено определять ФЗ, законами субъектов РФ объем расходов за счет средств местного бюджета* (ФЗ 2003 закрепляет также иные гарантии самостоятельности местных бюджетов).

**59. Полномочия МСУ в области управле­ния муниципальной собственностью. Взаимоотношения органов МСУ с муниципальными предприятиями, уч­реждениями и организациями. Межмуниципальное сотрудничество**

*МСУ в РФ обеспечивает* самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст.130 КРФ) (особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственность, порядок учета муниципального имущества устанавливаются ФЗ).

**Полномочия органов МСУ в области управления и распоряжения муниципальным имуществом:**

1) *установление порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом;*

2) *образование исполнительно-распорядительных органов МСУ;*

3) *владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом;*

4) *развитие межмуниципального экономического сотрудничества, осуществление международных и внешнеэкономических связей;*

5) *организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы МО;*

6) *осуществление соблюдения установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом.*

*Правовую основу управления и распоряжения органами МСУ муниципальным имуществом составляют* (КРФ, ГК РФ, ФЗ 2003, другие ФЗ и НПА РФ, законы и НПА субъектов РФ (принятые в пределах их полномочий)).

*К исключительной компетенции представительного органа относятся* (принятие планов и программ развития МО; утверждение местного бюджета; определение порядка – управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений и установлении тарифов на их услуги; участия МО в организациях межмуниципального сотрудничества; обеспечения деятельность органов МСУ).

*Управление и распоряжение муниципальным имуществом осуществляется органами МСУ на основе положения*, принимаемого представительным органом МО (определяет цели и задачи).

*Цель управления и распоряжения муниципальным имуществом* (решение социально-экономических задач МО, сохранение и создание новых рабочих мест; привлечение инвестиций и стимулирование предпринимательской активности, повышение благосостояния и жизненного уровня населения, обеспечение доходной части бюджета).

*Задачи, решаемые при достижении указанной цели* (определение и применение наиболее эффективных способов использования имущества; оптимизация структуры собственности МО; пообъектный учет его имущества и его движения; получение нарастающих доходов от имущественных комплексов МУП и муниципальных учреждений, долей в хозяйственных обществах; совершенствование нормативно-правовой базы управления собственностью; контроль за сохранностью и использованием муниципального имущества по целевому назначению).

*В Положении о порядке управления муниципальным имуществом содержатся разделы* (формирование, состав и учет муниципального имущества; полномочия органов МСУ в сфере управления и распоряжения им; формы и способы управления и распоряжения; финансовое обеспечение управления; отчетность и контроль).

*В развитие указанного положения представительный орган принимает НПА, устанавливающие порядок* (создания, реорганизации и ликвидации предприятий и учреждений, находящихся в муниципальной собственности; владения, пользования, управления и распоряжения имуществом, переданным предприятиям; управления и распоряжения муниципальными акциями (долями) в уставных капиталах хозяйственных обществ; приватизации объектов муниципальной собственности; направления в местный бюджет доходов от использования муниципальной собственности).

*Особенности полномочий органов МСУ в области управления и распоряжения имуществом* обусловлены правовым статусом МО (хозяйственная деятельность МО ведется в интересах как получения дохода и решения социально-экономических проблем, так и регулирования общего хозяйственного оборота в МО).

**Управление и распоряжение муниципальным имуществом осуществляет местная администрация:**

* *принимает в пределах своих полномочий правовые акты по управлению муниципальным имуществом;*
* *осуществляет управление финансовыми средствами МО;*
* *принимает решения о создании коммерческих и некоммерческих организаций или участии в них с использованием муниципальной собственности;*
* *принимает решения по вопросам управления муниципальными предприятиями и учреждениями;*
* *принимает решения о приобретении имущества в муниципальную собственность;*
* *организует разработку и выполнение программ приватизации муниципального имущества;*
* *определяет размер и виды затрат на организацию и проведение указанной приватизации;*
* *определяет порядок ведения специализированного учета муниципального имущества;*
* *принимает решения о приобретении в муниципальную собственность акций (долей) в уставном капитале хозяйственных обществ;*
* *устанавливает размеры ставок арендной платы за пользование объектами муниципальной собственности;*
* *осуществляет контроль за использованием объектов муниципальной собственности.*

*Комитет по управлению муниципальным имуществом* (орган местной администрации; наделен правами юридического лица; положение о нем принимает представительный орган МО) (осуществляет управление и распоряжение муниципальным имуществом – заключение договоров аренды земельных участков и движимого имущества, осуществление контроля за поступлением средств от аренды в местный бюджет; утверждение уставов МУП, согласование уставов муниципальных учреждений; осуществление контроля за сохранностью и использованием по назначению имущества, переданного предприятиям; подготовка программы приватизации муниципального имущества, обеспечение ее выполнения и отчет о ее реализации; разработка и ведение специализированного учета объектов муниципальной собственности; обеспечение проведения ее инвентаризации).

*Учет муниципального имущества производится* – ведение реестра объектов муниципальной собственности (муниципальная информационная система, представляющая совокупность построенных на единых методологических и программно-технических принципах муниципальных баз данных, содержащих перечни объектов учета и данные о них).

*Объекты учета реестра* (МУП и муниципальные учреждения, здания, строения, сооружения, объекты инженерного и коммунального назначения, доли в уставном капитале хозяйственных обществ, объекты муниципальной собственности, переданные в пользование, аренду, залог, автотранспорт МУП и муниципальных учреждений) (держатель реестра – комитет по управлению муниципальным имуществом; порядок ведения реестра определяется в положении, принимаемом представительным органом МО; собственник реестра - МО).

Способы распоряжения муниципальным имуществом:

1) *аренда* (передача в возмездное срочное пользование муниципального имущества, находящегося в составе казны МО);

2) *ссуда* (передача в безвозмездное срочное пользование имущества казны);

3) *приватизация* (возмездное отчуждение в частную собственность имущества казны) (проводится на основе ежегодного прогнозного плана приватизации муниц. имущества на очередной финансовый год);

4) с*овершение гражданско-правовых сделок* в процессе хозяйственной деятельности МУП и муницип. учреждений, у которых данное имущество находится в хозяйственном ведении или оперативном управлении.

**Органы МСУ обладают большими правами в отношении МУП, муниципальных учреждений** (определение порядка принятия решений об их создании, реорганизации и ликвидации и установлении тарифов на их услуги – исключительная компетенция представит. органа МО).

*Часть муниципального имущества закрепляется за МУПП и муниципальными учреждениями* на ограниченных вещных правах хозяйственного ведения и оперативного управления (другая часть муниципального имущества (нераспределенная) – казан МО).

*Муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения*, владеет, пользуется и распоряжается им в пределах, определяемых ГК РФ (не вправе продавать его, сдавать в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ или иным способом распоряжаться им без согласия органа МСУ, осуществляющего от имени МО право собственника муниципального имущества).

*Муниципальные учреждения в отношении имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления*, осуществляют права владения, пользования и распоряжения им в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника (органы МСУ от имени МО субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений).

*Органы МСУ в отношении организаций, находящихся в муниципальной собственности* (определяют цели, условия и порядок их деятельности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги); утверждают их уставы; назначают и увольняют их руководителей, заслушивают их отчеты).

**Органы МСУ могут участвовать в создании хозяйственных обществ (в том числе межмуниципальных)**, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения (в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с ФЗ и НПА представительных органов МО) (указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов МСУ).

*Порядок участия МО в организациях межмуниципального сотрудничества* – исключительная компетенция представительного органа МО (межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют деятельность в соответствии с ГК РФ и иными ФЗ; подлежат государственной регистрации) (некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов осуществляют деятельность в соответствии с ГК РФ, ФЗ о некоммерческих организациях).

*Контроль за управлением и распоряжением муниципальным имуществом* осуществляется в целях сохранности имущества, его эффективного и целевого использования, обоснованности затрат на его содержание (контроль – исключительная компетенция представит. органа МО; предусмотрена возможность создания контрольного органа МО, в который органы и должностные лица МСУ должны предоставлять необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к его ведению).

**60. Полномочия МСУ в области использо­вания и охраны земли и других природных ресурсов**

Полномочия органов МСУ в данной сфере определяются Конституцией РФ и рядом законодательных и иных нормативных актов.

**В целом можно определить, что органы МСУ в области использования земли и других природных ресурсов наделены исключительной компетенцией, а полномочия этих органов исходят, в данном случае, из вопросов местного ведения.**

Так, *Указом Президента РФ от 02.03.1992 № 213 "О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан"* главам местной администрации сельских районов предоставлено право устанавливать дифференцированную среднюю норму бесплатной передачи земли в собственность по выделяемым на территории района зонам с различной плотностью сельского населения.

*Постановлением Правительства РФ от 02.02.1996 № 105 утверждено Положение о порядке установления границ землепользования в застройке городов и других поселений*. В соответствии с данным Положением работы по межеванию проводятся на основании постановлений органов МСУ или по заявкам владельцев недвижимости. Постановления органов МСУ о межевании и сроки его проведения должны опубликовываться в местной печати. При этом разработка проекта межевания территории может осуществляться по инициативе органов МСУ с утверждением проекта межевания территории решением органа МСУ, что является основанием для установления границ земельных участков на местности, закрепления их межевыми знаками и регистрации недвижимости в установленном порядке.

*Указом Президента России от 07.03.1996 № 337 "О реализации конституционных прав граждан на землю"* органам МСУ в целях укрепления индивидуального сектора на селе дано право увеличить в установленном порядке за счет земельных долей (паев) предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, а по заявлению собственника - выкупать его земельную долю в целях пополнения фонда перераспределения земель и передачи (продажи) юридическим лицам и гражданам РФ для производства сельскохозяйственной продукции.

В соответствии с *постановлением Правительства России от 08.06.1996 № 667 "Об утверждении Положения о порядке формирования целевого земельного фонда для предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр казачьих обществ в РФ, и режиме его использования"* органы МСУ и органы исполнительной власти субъектов РФ по предложениям территориальных комитетов по земельным ресурсам и землеустройству вправе принимать решение о создании целевого земельного фонда; определять состав и содержание работ по формированию целевого земельного фонда; принимать решение о включении земельных участков в целевой земельный фонд и устанавливают режим их использования.

На основании постановления *Правительства РФ от 15.03.1997 № 319 "О порядке определения нормативной цены земли"* органам МСУ (администрации) по мере развития рынка земли предоставлено право своими решениями уточнять количество оценочных зон и их границы, повышать или понижать установленную в соответствии с п. 1 данного постановления нормативную цену земли, но не более чем на 25%.

**Полномочия МСУ в области использования земли и других природных ресурсов:**

* *правовое регулирование общественных отношений, связанных с использованием земли;*
* *планирование использования земель;*
* *формирование в структуре местной администрации органов, осуществляющих управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности;*
* *владение, пользование, распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности;*
* *землеустройство;*
* *решение вопросов, связанных с установлением платы за землю;*
* *осуществление муниципального земельного контроля.*

*В муниципальной собственности находятся земельные участки* (признанные таковыми ФЗ и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ; право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; приобретенные по основаниям, установленным гражданским законодательством) (в собственность МО могут передаваться безвозмездно земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами МО).

*Органы МСУ в области земельных отношений в пределах своих полномочий могут* согласно ЗК РФ издавать акты, содержащие нормы Земельного права (утверждают генеральные планы поселений, схемы территориального планирования муниципальных районов, правила землепользования и застройки; вправе разрабатывать и реализовывать местные программы использования и охраны земель).

*Планирование использования земель* (утверждение органами МСУ генеральных планов поселения, городского округа, схем территориального планирования муниципального района, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории МО, резервирование земельных участков для муниципальных нужд).

*Органы МСУ, управляя и распоряжаясь муниципальной землей, предоставляют* муниципальные земельные участки в собственность граждан и юридических лиц (за исключением тех, которые не могут находиться в частной собственности) и в аренду.

*ЗК РФ закрепляет полномочия органов МСУ в сфере земельных отношений* (устанавливает порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в муниципальной собственности; особенности предоставления земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства из этих земель; порядок организации и проведения аукционов по продаже земельных участков).

*Предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность* из муниципальных земель, для ведения ЛПХ и индивидуального жилищного строительства устанавливаются НПА органов МСУ.

*Порядок предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, для строительства* (органы МСУ вправе предоставлять эти участки в собственность без предварительного согласования места размещения объекта (исключительно на торгах, конкурсах, аукционах), орган МСУ определяет целевое назначение и разрешенное использование земельного участка, форму проведения торгов и сумму задатка; предоставление с предварительным согласованием места размещения объекта).

*Порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность или в аренду для целей, не связанных со строительством* (органы МСУ обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности МО, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур их предоставления).

*Предоставление земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование муниципальным учреждениям, органам МСУ* допускается ЗК РФ.

*Возможность принудительного прекращения прав на земельный участок лиц, не являющихся его собственниками, ввиду ненадлежащего использования участка* (ЗК РФ определяет права органов МСУ в этом процессе, которые направляют в суд заявление о прекращении права на земельный участок, после принятия решения судом направляют заявление о государственной регистрации прекращения данного права в орган государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним).

*Полномочия органов МСУ в области землеустройства и земельного кадастра.*

***Государственный земельный кадастр*** – систематизированный свод документированных сведений о земельных участках и прочно связанных с ними иных объектах недвижимого имущества, о правовом режиме земель, о кадастровой стоимости, местоположении, размерах земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества (в него также включается информация о субъектах прав на земельные участки).

*Включение в Государственный земельный кадастр дополнительных сведений*, не установленных РФ и субъектами РФ, является расходным обязательством МО.

*Решение органов МСУ является основанием для проведения землеустройства* (проводится в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной ОС и улучшения ландшафтов).

*В целях установления на местности границ МО, границ земельных участков* проводится межевание объектов землеустройства (определение границ объекта землеустройства на местности и их согласование; закрепление местоположения границ межевыми знаками и определение их координат; изготовление карты) (землеустроительные проекты представляются органам МСУ в качестве материалов, обосновывающих их решения в области регулирования земельных отношений).

*Порядок исчисления и уплаты земельного налога* устанавливается законодательством РФ о налогах и сборах (земельный налог устанавливается НК РФ и НПА представительных органов МО) (за земли, сданные в аренду, взимается *арендная плата* – порядок определения ее размера, условий и сроков внесения устанавливается органами МСУ).

*Контроль за использованием земель на территории МО* (задача контроля – обеспечение соблюдения требований земельного законодательства в целях эффективного использования и охраны земель) (муниципальный земельный контроль осуществляется органами МСУ или уполномоченными ими органами; общественный земельный контроль – органами ТОС, другими общественными структурами, гражданами).

**Вопросы, решаемые органами МСУ в области использования и охраны других природных ресурсов** (недра – участие в решении вопросов, связанных с соблюдением интересов населения при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков; развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности; предоставление разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых; приостановление работ в случаях, указанных Законом РФ «О недрах»; контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых) (платежи за пользование недрами зачисляются в местные бюджеты).

*МО являются участниками водных и лесных отношений* (от имени МО в указанных отношениях участвуют органы МСУ в пределах своей компетенции) (в собственности МО могут находиться обособленные водные объекты, являющиеся водными объектами общего пользования, если законодательством РФ не предусмотрено иное; в отношении указанных объектов органы МСУ устанавливают места, где запрещен забор воды, купание, плавание на маломерных судах, водопой скота, определяют иные условия общего водопользования).

**Охрана Окружающей Среды (ОС)** – деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов МСУ, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на ОС и ликвидацию ее последствий. Охрана ОС как предмет муниципальной деятельности включает:

* *организацию в границах городского округа, муниципального района мероприятий по охране ОС;*
* *организацию и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, городского округа;*
* *организацию благоустройства и озеленения территории поселения, городского округа, охрану городских лесов;*
* *организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора в поселении (утилизации и переработки – в муниципальном районе, всего этого вместе – в городском округе).*

**Органы МСУ при решении данных вопросов реализуют полномочия, связанные с:**

1) *планированием и финансированием мероприятий в области охраны ОС* (при принятии планов и программ развития территории МО, разработке и утверждении местного бюджета органы МСУ учитывают необходимость решения вопросов охраны ОС – экологически обоснованное размещение объектов, развитие местной промышленности, энергетики, транспорта, коммунального хозяйства, с/х; рациональное использование природных ресурсов; использование вторичных ресурсов, утилизация отходов);

2) *осуществлением нормотворческой деятельности в этой области* (представительный орган МО принимает решение о создании целевого бюджетного экологического фонда и утверждают положение о нем; предназначен для решения природоохранных задач, восстановления потерь в ОС, компенсации причиненного ей вреда);

3) *формированием органов местной администрации, осуществляющих природоохранные функции* (комитет природных ресурсов и охраны ОС действует на основании положения, утверждаемого представительным органом МО, который может также формировать постоянную (депутатскую) комиссию по вопросам ОС и утверждать положение о ней) (орган местной администрации по вопросам охраны ОС осуществляет нормирование природопользования, функции управления и контроля в области охраны ОС, мониторинг природных ресурсов, контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе; обеспечивает население и органы МСУ экологической информацией и участвует в экологическом просвещении);

4) *осуществлением муниципального экологического контроля* (органы МСУ городских округов и муниципальных районов вправе принимать участие в экологической экспертизе; муниципальный контроль в области охраны ОС – проверка объектов хозяйственной и иной деятельности, соблюдения нормативов, соблюдения требований, норм и правил, выполнения требований, указанных в заключении экологической экспертизы, предъявление требований и выдача предписаний, привлечение к административной ответственности, приостановление хозяйственной и иной деятельности);

5) *взаимодействием с государственными органами, другими МО, объединениями граждан* (муниципальный экологический контроль должен осуществляться во взаимодействии с государственным и общественным контролем в области охраны ОС).

**61. Полномочия МСУ в области строитель­ства, транспорта и связи**

*ФЗ от 17.11.1995 № 169-ФЗ "Об архитектурной деятельности в РФ»;*

*Градостроительный кодекс РФ;*

*ФЗ от 25.08.1995 № 153-ФЗ "О федеральном железнодорожном транспорте».*

*Деятельность органов МСУ в области строительства направлена* на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека, эффективного формирования систем расселения и размещения производственных сил, рациональной планировки, застройки и благоустройства МО, развития производственной и социальной инфраструктуры.

*Градостроительная деятельность МО* – деятельность по развитию их территорий (территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территории, архитектурно-строительное проектирование, строительство, капитальный ремонт, реконструкция объектов капитального строительства) (должна обеспечивать устойчивость развития территорий; сбалансированный учет экологических, экономических, социальных и иных факторов; участие граждан и их объединений в градостроительной деятельности; ответственность органов МСУ).

*Полномочия органов МСУ в области градостроительной деятельности определяет ГрК РФ* (подготовка и утверждение документов территориального планирования; утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки, подготовленной документации по планировке территории; выдача разрешений на строительство (для муниципальных районов и городских округов также – ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности)).

*Территориальное планирование осуществляется* для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий (состав, порядок подготовки документов устанавливаются ГрК РФ, законами и иными НПА субъектов РФ, НПА органов МСУ).

*Схема территориального планирования муниципального района* (проект подлежит опубликованию; утверждается представительным органом МСУ муниципального района).

*Реализация схемы территориального планирования муниципального района осуществляется* на основе плана ее реализации, утверждаемого главой местной администрации в течение 3 мес. дня утверждения схемы.

*Генеральный план поселения (городского округа) утверждается* представительным органом МСУ поселения (округа) (содержит положения о территориальном планировании и соответствующие карты; проект генерального плана подлежит опубликованию; подлежит обязательному рассмотрению на публичных слушаниях; подлежит согласованию с заинтересованными органами МСУ МО, имеющих общую границу с поселением (городским округом), подготовившим проект; государственная экспертиза).

*Реализация генерального плана поселения (городского округа) осуществляется* на основе плана его реализации, утверждаемого главой местной администрации поселения (городского округа).

*Утверждение правил землепользования и застройки* относятся к полномочиям органов МСУ (включают – порядок применения и внесения изменений в указанные правила; карту градостроительного зонирования; градостроительные регламенты; решение о подготовке принимает глава местной администрации; обязательно проведение публичных слушаний по их проекту; утверждаются представительным органом МО) (разрабатываются в целях создания условий для устойчивого развития территорий МО; создания условий для планировки их территорий; обеспечения прав и интересов физических и юридических лиц; создания условий для привлечения инвестиций).

*При подготовке правил землепользования и застройки устанавливаются границы территориальных зон* с учетом сложившейся планировки территории и существующего землепользования, планируемых изменений границ земель различных категорий (в результате градостроительного зонирования определяются зоны: жилые, общественно-деловые, производственные, инженерной и транспортной инфраструктур, с/х использования, рекреационного назначения, особо охраняемых территорий, специального назначения) (правовой режим земельных участков определяется градостроительным регламентом).

*В структуре местной администрации выделяются органы* (ведающие вопросами архитектуры и градостроительства (их возглавляют главные архитекторы); обеспечивающие информирование по вопросам градостроительной деятельности).

**Полномочия МСУ в области транспорта:**

* *содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов, иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, городского округа (для муниципального района – вне границ населенных пунктов в границах района), за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов, иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;*
* *создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения, городского поселения (для муниципального района – между поселениями в границах муниципального района).*

*В собственности МО могут находиться* транспортные предприятия и организации, предприятия и организации, занимающиеся строительством и содержанием дорог местного значения (в местных бюджетах предусматриваются денежные средства на эти цели) (органы МСУ могут привлекать к выполнению данных работ (оказанию услуг) на договорной основе иные, не находящиеся в муниципальной собственности, предприятия и организации, расположенные на территории МО).

**Полномочия МСУ в области связи и информатизации** (к ведению городского округа относится создание условий для обеспечения жителей услугами связи; к ведению муниципального района – для обеспечения жителей поселений, входящих в состав района).

*Органы МСУ выступают как пользователи услуг связи и одновременно содействуют организациям связи* в получении и (или) строительстве сооружений связи и помещений, предназначенных для оказания услуг связи, создают условия для оказания услуг связи на своей территории (при градостроительном планировании развития территорий определяются состав и структура объектов связи).

*Органы МСУ в области почтовой связи* (оказывают содействие организациям почтовой связи в размещении на территории МО объектов и почтовых ящиков; способствуют созданию и поддержанию устойчивой работы местных почтовых маршрутов).

**Информатизация** – организованный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов МСУ, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов.

**Информационная система** – организационно упорядоченная совокупность документов и информационных технологий, реализующих информационные процессы (служит информационному обеспечению деятельности органов МСУ и организации их эффективного взаимодействия с органами государственной власти) (в вопросах учета, сбора и обработки информации в организациях, расположенных на территории МО, органы МСУ взаимодействуют с органами государственной статистики, ведущими учет показателей финансовой и хозяйственной деятельности органов МСУ, муниципальных организаций).

**Информационные ресурсы** – отдельные документ и отдельные массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, банках данных) (органы МСУ создают доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам совей деятельности и деятельности подведомственных организаций, осуществляют массовое информационное обеспечение пользователей; представляют документированную информацию органам и организациям, ответственным за формирование и использование государственных информационных ресурсов).

**Обязательный бесплатный экземпляр МО** – экземпляры различных видов изготовленных на территории МО документов, которые подлежат безвозмездной передаче их производителями в соответствующие организации (цель формирования системы – формирование комплекта местных документов и краеведческих фондов) (органы МСУ вправе определять с учетом своих потребностей виды документов, входящих в состав обязательного бесплатного экземпляра МО).

**62. Полномочия МСУ в жилищной сфере, в сфере коммунального, бытового и торгового обслуживания насе­ления**

*Постановление Совета Министров РСФСР от 25.09.1985 № 415 «Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями, содержания жилого дома и придомовой территории в РСФСР и типового договора найма жилого помещения в домах государственного, муниципального и общественного жилищного фонда в РСФСР»;*

*Постановлением Правительства РФ от 19.11.2001 № 804 "О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 2002 год";*

*Постановление Правительства России от 12.02.1999 № 167 "Об утверждении Правил пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в РФ"*

*Постановление Правительства РФ от 02.08.1999 № 887 "О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения"*

**К полномочиям МСУ в указанных сферах относятся:**

1) *организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом (в муниципальном районе – только организация электро- и газоснабжения поселений);*

2) *организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями;*

3) *создание условий для обеспечения жителей поселения (городского округа) услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания (в муниципальном районе – создание условий для обеспечения данными услугами поселений, входящих в состав района).*

Жилищный фонд в зависимости от целей подразделяется на:

1) *жилищный фонд социального использования* (совокупность предоставляемых гражданам по договорам социального найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов);

2) *специализированный жилищный фонд* (совокупность предназначенных для проживания отдельных категорий граждан и предоставляемых в соответствии с ЖК РФ жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов);

3) *индивидуальный жилищный фонд;*

4) *жилищный фонд коммерческого назначения.*

*Муниципальный жилищный фонд составляют* (жилые дома, специализированные дома (общежития, гостиницы), дома социального использования, служебные и иные жилые помещения) (в ведении МО находятся также объекты ЖКХ – жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие объекты социальной инфраструктуры; объекты инженерной инфраструктуры) (формирование муниципального жилищного фонда осуществляется также за счет жилищного строительства, ведущегося органами МСУ).

*Органы МСУ должны обеспечивать* порядок учета жилищного фонда, распределения и предоставления гражданам жилых помещений по договорам найма, аренды, а также их продажи гражданам в муниципальном жилищном фонде.

К компетенции органов МСУ относятся:

1) *учет муниципального жилищного фонда;*

2) *установление критериев в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда и определение порядка предоставления этих помещений;*

3) *ведение учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма и предоставление им помещений;*

4) *принятие решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и наоборот;*

5) согласование переустройства и перепланировки жилых помещений;

6) *признание помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания;*

7) *осуществление контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам.*

*Органы МСУ, осуществляя эксплуатацию муниципального жилищного фонда*, занимаются развитием объектов инженерной, социальной, транспортной инфраструктуры, обслуживающих жилищную сферу, обеспечивают бесперебойное коммунальное обслуживание населения; должны стимулировать демонополизацию и развитие конкурентной среды в системе управления и обслуживания жилищной сферы – формирование муниципального заказа на обслуживание и развитие объектов жилищно-коммунального назначения, организация системы расчетов на основе договоров, привлечение организация различных форм собственности для оказания данных услуг).

*Органы МСУ для реализации функции заказчика на жилищно-коммунальное обслуживание создают* соответствующие структурные подразделения – службы заказчика, заключающие договора с подрядными предприятиями на оказание услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда на конкурсной основе.

***Полномочия МСУ в области торгового и бытового обслуживания населения:***

1) *планирование развития данной сферы, обеспечение рационального размещения сети розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания на территории МО;*

2) *организация эксплуатации объектов данной сферы, находящихся в муниципальной собственности;*

3) *обеспечение закупки, хранения, переработки и продажи с/х продуктов;*

4) *принятие мер к развитию системы торгового обслуживания социально не защищенных слоев населения, организации рынков и ярмарок;*

5) *оказание содействия развитию рыночных инфраструктур, созданию конкурентной сферы и преодолению монополизма в сфере торговли.*

*Органам МСУ запрещается* (принимать акты и совершать действия, ограничивающие самостоятельность хозяйствующих субъектов; вводить ограничения на создание новых хозяйствующих субъектов; препятствовать осуществлению их деятельности; устанавливать запреты на продажу (покупку) товаров из одного региона РФ в другой; давать хозяйствующим субъектам указания о первоочередной поставке товаров определенному кругу покупателей; необоснованно предоставлять льготы хозяйствующим субъектам).

*В сфере торгового и бытового обслуживания населения действуют соответствующие правила*, утвержденные Правительством РФ и распространяющиеся на все организации торговли и бытового обслуживания (в них затрагиваются вопросы, относящиеся к ведению органов МСУ).

*Органы МСУ обладают полномочиями, связанными с осуществлением ими защиты прав потребителей* услуг (работ), оказываемых на территории МО (рассматривают информацию общественных объединений потребителей о выявленных нарушениях прав потребителей и в пределах своих полномочий принимают соответствующие меры; рассматривают жалобы потребителей, консультируют их по вопросам защиты их прав; вправе обращаться в суды в защиту прав потребителей).

**63. Полномочия МСУ в области образо­вания и культуры**

*Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 "Об образовании";*

**Образование** – целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

**Вопросы деятельности МО в сфере образования (находятся в компетенции муниципальных районов и городских округов):**

1) *организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам* (исключение – полномочия по финансовому обеспечению образовательного процесса (полномочия органов государственной власти субъектов РФ));

2) *организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования, организация отдыха детей в каникулярное время*.

**Органы МСУ муниципальных районов и городских округов, обеспечивая решение вопросов в сфере образования, реализуют полномочия:**

1) *связанные с осуществлением планирования муниципальной сферы образования, организацией отдыха детей в каникулярное время, а также с финансированием осуществляемых муниципальных программ и мероприятий в сфере образования (в пределах своих полномочий)* (органами МСУ могут быть установлены нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений за счет средств местных бюджетов; педагогическим работникам выплачивается ежемесячная денежная компенсация в размере, устанавливаемом органом МСУ);

2) *формирование муниципальных органов управления в сфере образования* (создаются и действуют по решению соответствующих органов МСУ; их деятельность направлена на обеспечение государственных образовательных стандартов и функционирование системы образования на уровне государственных нормативов; им подконтрольны подведомственные им образовательные учреждения);

3) *создание муниципальных образовательных учреждений, обеспечение содержания их зданий и сооружений, обустройство прилегающих к ним территорий* (порядок создания, реорганизации и ликвидации муниципального образовательного учреждения определяется органом МСУ; устав такого учреждения утверждается органом МСУ; МО обеспечивают светский характер образования в этих учреждениях, свободу в образовании, автономность образовательных учреждений);

*Управление муниципальным образовательным учреждением осуществляется* на принципах единоначалия и самоуправления (формы самоуправления – совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет; непосредственное управление осуществляет прошедший аттестацию руководитель, который может быть избран коллективом образовательного учреждения с утверждением кандидатуры учредителем, назначен учредителем, нанят учредителем).

*За муниципальным образовательным учреждением в целях обеспечения образовательной деятельности учредитель закрепляет объекты права собственности* (землю, здания, сооружения, имущество, оборудование) и другое необходимое имущество, принадлежащее учредителя на праве собственности; муниципальная собственность, закрепленная за образовательным учреждением может отчуждаться собственником в порядке и на условиях, установленных законодательством и НПА МСУ).

4) *учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования;*

5) *опека и попечительство.*

**Полномочия МСУ в области культуры** (направлены на сохранение, создание и распространение культурных ценностей на территории МО, обеспечение конституционного права граждан РФ на культурную деятельность, создание условий для свободной культурной деятельности объединений граждан, этнических общностей).

Органы МСУ в целях обеспечения общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ для всех граждан обязаны:

1) *поощрять деятельность граждан по приобщению детей к творчеству и культурному развитию, занятию самообразованием, любительским искусством, ремеслом;*

2) *создавать условия для всеобщего эстетического воспитания и массового начального художественного образования посредством гуманитаризации всей системы образования, поддержки и развития сети специальных учреждений и организаций;*

3) *способствовать развитию благотворительности, меценатства в области культуры;*

4) *осуществлять протекционизм (покровительство) в области культуры по отношению к наименее экономически и социально защищенным слоям и группам населения;*

5) *публиковать для сведения населения ежегодные данные о социо-культурной ситуации.*

**К ведению органов МСУ в области культуры относятся вопросы:**

1) *поселения и городские округа* (организация библиотечного обслуживания населения; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры; охрана и сохранение объектов культурного наследия; формирование архивного фонда);

2) *муниципальные районы* (организация библиотечного обслуживания (библиотечные коллекторы); формирование и содержания муниципального архива, включая хранение архивных данных поселений).

*Органы МСУ формируют местные бюджеты и фонды развития культуры*, принимают местные нормативы финансирования культуры.

*В собственности МО могут находиться имеющие историко-культурную значимость* здания, сооружения, предметы, иные объекты культуры; органы МСУ вправе быть учредителями организаций культуры.

*Культурное наследие народов РФ не подлежит приватизации* (приватизация других объектов культуры допускается в порядке, установленном законодательством, при условии сохранения культурной деятельности в качестве основного вида деятельности, сохранения профильных услуг).

*Органы МСУ осуществляют создание, реорганизацию и ликвидацию муниципальных организаций культуры* на подведомственной территории (порядок и условия определяются их уставами).

*МО вправе создавать и ликвидировать местные органы управления в области культуры*, определять их структуру и полномочия, назначать их руководителей, а также руководителей муниципальных организаций культуры.

*Органы МСУ осуществляют строительство зданий и сооружений муниципальных организаций культуры*, обустройство прилегающих к ним территорий, контроль за условиями аренды объектов собственности организациями культуры.

*Органы МСУ обязаны содействовать сохранности и использованию памятников истории и культуры*.

*Сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов* (органы МСУ участвуют в решении этой задачи государственной политики в соответствии с законодательством).

*При органах МСУ соответствующих МО могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий* (форма национально-культурного самоопределения – общественное объединение граждан РФ, относящих себя к определенной этнической общности, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры) (может быть местной, региональной, федеральной; учреждается на общем собрании (сходе) граждан).

*Национально-культурная автономия имеет право* (получать поддержку со стороны органов МСУ для сохранения национальной самобытности, развития языка и культуры; разрабатывать и представлять в органы МСУ предложения о сохранении и развитии национальной культуры; вносить предложения о создании классов, учебных групп, муниципальных образовательных учреждений с углубленным изучением родного языка).

**64. Полномочия МСУ в области охраны здоровья населения**

*Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22.07.1993 № 5487-1*

**Охрана здоровья граждан** – совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.

**К ведению МО в данной сфере относятся:**

1) *организация оказания на территории муниципального района, городского округа скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических (в городском округе – в стационарно-поликлинических) и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;*

2) *создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории МО;*

3) *обеспечение условий для развития на территории поселения, городского округа массовой физической культуры и спорта, создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха.*

**Полномочия органов МСУ в вопросах охраны здоровья граждан:**

1) *контроль за соблюдением законодательства в области охраны здоровья граждан;*

2) *защита прав и свобод человека и гражданина в этой области* (обеспечивается охраной ОС, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией доброкачественных продуктов питания, предоставлением населению доступной медико-социальной помощи; регулярное информирование населения о распространении заболеваний; санитарно-гигиеническое образование населения);

3) *формирование органов управления муниципальной системы здравоохранения, развитие ее учреждений, определение характера и объема их деятельности* (муниципальные органы управления здравоохранения, находящиеся в муниципальной собственности медицинские, фармацевтические и аптечные организации; финансовое обеспечение их деятельности – расходное обязательство МО);

*Муниципальные органы здравоохранения* (несут ответственность за организацию: первичной медико-санитарной помощи, включая обеспечение медицинских организаций; медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов; скорой медицинской помощи, обеспечение ее доступности) (осуществляют контроль за соблюдением стандартов медицинской помощи, обеспечения граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения).

4) *создание условий для развития частной системы здравоохранения* (лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской практикой и частной фармацевтической деятельностью).

*Органы МСУ участвуют в обеспечении права граждан на медико-социальную помощь* (включает профилактическую, лечебно-диагностическую, реабилитационную, протезно-ортопедическую и зубопротезную помощь, меры социального характера по уходу за больными, нетрудоспособными и инвалидами) (оказывается медицинскими, социальными работниками в учреждениях здравоохранения и учреждениях социальной защиты населения).

*Граждане имеют право на бесплатную медицинскую помощь в муниципальной системе здравоохранения* (гарантированный объем бесплатной медицинской помощи предоставляется гражданам в соответствии с Программой государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи).

*Первичная медико-санитарная помощь* обеспечивается учреждениями муниципальной системы здравоохранения (лечение наиболее распространенных болезней, травм, отравлений; медицинская профилактика важнейших заболеваний; санитарно-гигиеническое образование и др. мероприятия).

*Скорая медицинская помощь* оказывается учреждениями и подразделениями скорой медицинской помощи государственной или муниципальной системы здравоохранения (при состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства; осуществляется безотлагательно лечебно-профилактическими учреждениями независимо от территориальной, ведомственной подчиненности и формы собственности).

*Органы МСУ участвуют в обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения* (обеспечивают условия для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора на подведомственной территории).

*С охраной здоровья граждан связаны охрана ОС и обеспечение экологической безопасности* (органы МСУ способствуют реализации санитарно-эпидемиологических требований обеспечения безопасности среды обитания для здоровья человека (включая санитарно-эпидемиологические требования к планировке и застройке городских и сельских поселений, продукции производственно-технического назначения, товарам для личных и бытовых нужд, потенциально опасным для человека веществам и отдельным видам продукции, к пищевым продуктам, пищевым добавкам, продовольственному сырью, к водным объектам, питьевой воде, к атмосферному воздуху, содержанию территорий, к сбору, использованию, утилизации отходов, к жилым помещениям, к условиям труда и др.)).

*Органы МСУ участвуют в организации санитарно-гигиенического образования населения* (осуществляется в процессе воспитания и обучения в образовательных учреждениях; при переподготовке и повышении квалификации работников).

*Органы МСУ взаимодействуют с физкультурно-спортивными объединениями по вопросам развития физической культуры и спорта* (создают спортивные школы, финансирую их; имею право вводить дополнительные учебные и внеучебные физкультурно-спортивные занятия в образовательных учреждениях; создают условия для занятия физической культурой граждан по месту жительства и в местах массового отдыха; им могут принадлежать физкультурно-оздоровительные, спортивные и спортивно-технические сооружения).

**65. Полномочия МСУ в области охраны общественного порядка, гражданской обороны, обеспечения безопасности населения**

*К ведению МО в области охраны общественного порядка относятся вопросы* организации охраны общественного порядка на территории муниципального района, городского округа муниципальной милицией.

**Охрана общественного порядка** – обеспечение общественной безопасности на улицах, транспорте и в иных общественных местах.

*Основные задачи милиции общественной безопасности* (обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, охраны собственности, общественного порядка, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, розыск отдельных категорий лиц, установление места нахождения которых отнесено к ее компетенции) (является частью милиции РФ и входит в структуру МВД РФ).

*Органы МСУ с учетом местных условий и необходимости усиления борьбы с нарушениями общественного порядка вправе* выделять дополнительные финансовые средства для создания новых или увеличения сверх нормативов штатной численности существующих подразделений МОБ, для укрепления ее материально-технической базы (в том числе за счет привлечения ресурсов организаций, местных налогов и сборов, добровольных взносов и пожертвований объединений и граждан).

*Начальники милиции общественной безопасности МО назначаются на должность и освобождаются от нее* министрами ВД, начальниками управлений ВД субъектов РФ по согласованию с соответствующими органами МСУ.

**В решении задач по обеспечению охраны общественного порядка на территории МО участвуют:**

1) *Административная комиссия* (образуется для рассмотрения дел о совершении административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов РФ; постоянно действующий коллегиальный орган); законами субъектов РФ определяется участие органов МСУ в формировании и деятельности этих комиссий).

2) *Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав:*

* *обеспечивает осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности;*
* *организацию контроля за условиями воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних;*
* *подготовку материалов в суд по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа;*
* *рассмотрение представлений органа образовательного учреждения об исключении несовершеннолетних, не получивших основного общего образования, из образовательного учреждения;*
* *оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений;*
* *применение мер воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или законных представителей в случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ и субъектов РФ.*

*2) Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав могут образовываться* на уровне субъекта РФ и на уровне МО (полномочия по образованию муниципальных комиссий могут быть переданы органам МСУ).

**Муниципальные комиссии:**

1) *организуют работу по выявлению и социальной реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;*

2) *рассматривают жалобы и заявления несовершеннолетних, их представителей, связанные с нарушением или ограничением их прав и законных интересов;*

3) *обращаются в суд за их защитой;*

4) *вносят предложения в органы опеки и попечительства о поддержке несовершеннолетних;*

5) *принимают меры по защите несовершеннолетних от физического и психического насилия, всех форм дискриминации, эксплуатации, их вовлечения в совершение антиобщественных действий.*

*Органы МСУ для обеспечения охраны общественного порядка могут привлекать* граждан, общественные организации, предприятия, используя различные организационно-правовые формы.

Участие граждан в охране общественного порядка может быть:

1) *индивидуальным* (пропаганда правовых знания; содействие правоохранительным органам в профилактической работе с лицами, склонными к совершению правонарушений; содействие органам и учреждениям системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних);

2) *коллективным* (членство или участие в общественных объединениях, уставные цели которых предусматривают оказание содействия правоохранительным органам; участие в работе народной дружины МО).

**Народная дружина МО** – одно или несколько формирований жителей МО, созданных в целях оказания содействия органам МСУ и правоохранительным органам в охране общественного порядка (не является общественным объединением; создается и действует в соответствии с уставом МО, другими НПА органов МСУ).

*Положение о народной дружине принимает представительный орган МСУ* (определяется: порядок создания, структура, порядок назначения руководителей формирований, порядок приема граждан и отчисления, права и обязанности руководителей формирований, порядок взаимодействия с правоохранительными органами, порядок планирования деятельности и предоставления отчетов о деятельности, образцы удостоверений, отличительных знаков, форменной одежды, порядок расформирования и ликвидации).

*Народные дружины оказывают содействие правоохранительным органам* (в обеспечении личной безопасности граждан; охране общественного порядка; обеспечении сохранности собственности физических и юридических лиц; мероприятиях по предупреждению и пресечению правонарушений; обеспечении безопасности дорожного движения; профилактической работе с лицами, склонными к совершению правонарушений; предупреждении детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних).

*Органы МСУ содействуют судебным органам, прокуратуре в их работе по обеспечению законности на территории МО* (координацию деятельности правоохранительных органов осуществляют соответствующие прокуроры).

*Граждане вправе обращаться в органы МСУ по вопросам реализации и защиты конституционных прав и свобод* (органы и должностные лица МСУ обязаны рассматривать индивидуальные и коллективные обращения граждан и давать ответ по существу таких обращений в течение месяца).

*Органы МСУ МО, не имеющих органов ВД, ведут регистрацию граждан*.

*В ведении органов МСУ также находятся организационно-правовые и иные вопросы, связанные с* проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

*Органы МСУ принимают меры по обеспечению безопасности дорожного движения* (обустройство дорог, находящихся в их ведении; введение временного ограничения ли прекращения движения в целях обеспечения безопасности движения; осуществление мероприятий по организации дорожного движения в целях повышения его безопасности и пропускной способности).

**К полномочиям органов МСУ в области пожарной безопасности относятся:**

* *организация выполнения и осуществления мер пожарной безопасности;*
* *участие в выполнении федеральных и региональных целевых программ;*
* *выделение в местных бюджетах расходов на пожарную безопасность;*
* *создание, реорганизация, ликвидация пожарной охраны, финансируемой за счет средств местного бюджета (муниципальной пожарной охраны);*
* *содействие деятельности добровольных пожарных и объединений пожарной охраны.*

*Органы МСУ могут входить в состав учредителей Фонда пожарной безопасности* (не имеющая членства некоммерческая организация, создаваемая в целях реализации мер пожарной безопасности).

**Гражданская оборона (ГО)** – система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории государства от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (организуется по территориально-производственному принципу) (руководство ГО на территории МО осуществляют руководители местных администраций).

**Основные задачи органов МСУ в области ГО:**

1) *обучение населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, оповещение населения об этих опасностях;*

2) *эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;*

3) предоставление населению убежищ и средств индивидуальной защиты;

4) *проведение мероприятий по световой маскировке и другим видам маскировки;*

5) *проведение аварийно-спасательных работ в случае возникновения опасностей для населения при ведении военных действия или вследствие этих действий;*

6) *первоочередное обеспечение населения, пострадавшего от этих действий (в том числе медицинское обслуживание, включая оказание первой медицинской помощи, срочное предоставление жилья).*

**Органы МСУ самостоятельно в пределах границ МО:**

1) *проводят мероприятия по ГО, разрабатывают и реализовывают планы ГО и защиты населения;*

2) *проводят подготовку и обучение населения способам защиты от опасностей;*

3) *поддерживают в состоянии постоянной готовности системы оповещения населения об опасностях, защитные сооружения и другие объекты ГО;*

4) *проводят мероприятия по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей;*

5) *проводят мероприятия по поддержанию устойчивого функционирования организаций в военное время;*

6) *создают и содержат в целях ГО запасы продовольствия, медицинских средств, индивидуальной защиты.*

*Органы МСУ совместно с военными комиссариатами организуют воинский учет и призыв граждан на военную службу* (в МО, где нет военных комиссариатов, первичный учет граждан осуществляют органы МСУ).

Призыв на военную службу организует глава органа МСУ совместно с военным комиссаром МО (призыв осуществляет призывная комиссия, создаваемая решением главы органа МСУ).

К ведению МО относятся вопросы, связанные с обеспечением безопасности населения:

1) *организация и осуществление мероприятий по защите населения МО от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;*

2) *участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах МО;*

3) *создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб на территории МО (кроме муниципального района);*

4) *осуществление МО мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни, здоровья.*

**66. Понятие, система и правовое регулирование гарантий МСУ**

*Гарантированность прав МСУ* – важнейшее и необходимое условие полного и эффективного осуществления задач и функций МСУ.

*Система гарантий прав МСУ*, закрепляемая МуП, охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию и правовую защиту (включает общие гарантии – экономические, политические, духовные и специальные )собственно юридические) гарантии).

*Деятельность органов МСУ, реализация их прав* осуществляются в определенных условиях, которые могут оказывать позитивное и негативное влияние на процесс самоуправления.

В качестве общих гарантий прав МСУ можно рассматривать экономические, политические отношения, духовные устои и ценности общества, которые:

1) *служат предпосылками стимулирования развития МСУ;*

2) *обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов МСУ;*

3) *создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов МСУ.*

*Экономическая гарантия МСУ* (экономическая система общества, в основе которой лежат принципы: свободы экономической деятельности, предпринимательства и труда; разнообразия и равноправия форм собственности, включая муниципальную собственность; их равной правовой защиты).

*Политические гарантии МСУ* (политико-правовой режим нашего государства: система государственной власти, основанная на принципах разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ; народовластие, осуществляемое на основе политического и идеологического многообразия непосредственно народом, а также через органы государственной власти и органы МСУ; самостоятельность МСУ в пределах своих полномочий; полнота и гарантированность основных прав и свобод человека и гражданина).

*Духовные гарантии МСУ* (система духовных ценностей и ориентаций деятельности человека и общества в целом; уровень культуры, правосознания в обществе).

*Специальные (юридические) гарантии МСУ* (правовые средства обеспечения деятельности МСУ, установленные на уровне РФ и субъектов РФ; органы МСУ принимают собственные НПА, также содержащие правовые средства обеспечения деятельности МСУ).

Целевое назначение гарантий – обеспечить правовыми средствами:

1) *организационную и материально-финансовую самостоятельность органов МСУ в решении вопросов местного значения;*

2) *защиту прав МСУ и создание благоприятных возможностей для их наиболее полной реализации.*

**67. Судебная и иные правовые формы защиты МСУ**

Судебная и иные правовые формы защиты МСУ:

1) *Особую роль в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту МСУ*, играет конституционное право МСУ на судебную защиту.

*Судебная власть в РФ призвана* способствовать обеспечению законности в государстве, укреплению правопорядка, защите конституционного строя, одним из элементов которого является МСУ, признаваемое и гарантируемое государством.

*Суд или арбитражный суд рассматривает иски о признании недействительными актов, нарушающих права МСУ* (органов государственной власти и государственных должностных лиц; органов и должностных лиц МСУ; предприятий, учреждений и организаций; общественных объединений) (с исками вправе обращаться органы и должностные лица МСУ, граждане, проживающие на территории МО).

*Судебная защита прав МО предусмотрена также в случае отказа в государственной регистрации устава МО*.

*Гарантия судебной защиты прав МСУ* – порядок признания недействительными решений органов и должностных лиц МСУ (предполагает решение суда по этому вопросу) (решение суда может являться также основанием ля рассмотрения органом государственной власти вопроса о прекращении полномочий представительного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ).

*Возможна защита прав МСУ в КС РФ* (граждане обращаются с жалобами о нарушении их конституционных прав на МСУ, и в случае если их права нарушены законом) (КС РФ признал право органов МСУ на обращение в КС РФ – Постановление КС РФ от 02.04.2002 № 7-П).

2) *Гарантия правовой защиты МСУ* – обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц МСУ (данные решения обязательны для исполнения всеми расположенными на территории МО организациями независимо от организационно-правовых форм, а также органами МСУ и гражданами).

3) *Важное средство правовой защиты интересов МСУ, его прав* – обращения органов и должностных лиц МСУ в органы государственной власти и к государственным должностным лицам (в них органы и должностные лица МСУ поднимают вопросы защиты прав МСУ, необходимости учета интересов МО при решении социально-экономических и иных вопросов; они подлежат обязательному рассмотрению, на них должен быть получен мотивированный ответ).

*Представительные органы МСУ наделены правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ* (способствует учету интересов МО при законодательном регулировании субъектами РФ вопросов регионального и местного значения).

4) *Правовая защита МСУ гарантируется деятельностью соответствующих государственных органов*, которые в пределах своих полномочий обеспечивают защиту прав МСУ, учет их интересов при осуществлении государственной политики в различных сферах жизни общества (органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов органами государственной власти субъектов РФ; Минюст РФ проводит юридическую экспертизу НПА, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ, в том числе по вопросам МСУ).

*В случае несоответствия НПА субъекта РФ КРФ или ФЗ* Минюст РФ представляет мотивированное заключение в орган государственной власти субъекта РФ, принявший акт, а также в соответствующие федеральные органы государственной власти.

5) *Правовая защита интересов и прав МСУ обеспечивается федеральными и региональными программами развития МСУ*.

*Обеспечению правовой защиты МСУ служит право МО объединяться в союзы и ассоциации* (цель таких объединений (общероссийских, региональных, межрегиональных) – координация деятельности МО, более эффективное осуществление своих прав и интересов).

*Для обеспечения их взаимодействия с федеральными органами государственной власти и международными организациями органов МСУ создан Конгресс МО РФ* (в каждом субъекте РФ должно действовать региональное объединение МО – совет МО субъекта РФ).

6) *Вступление РФ в 1996 г. в Совет Европы и ратификация в 1998 г. Европейской хартии МСУ* – дополнительные гарантии прав МСУ в РФ (российская делегация участвует в работе Конгресса местных и региональных властей Европы, осуществляющего мониторинг реализации положений Европейской хартии МСУ в странах, входящих в Совет Европы).

**68. Понятие, виды и правовое регулирование ответственности в системе МСУ**

*МСУ предполагает ответственность органов МСУ за выполнение возлагаемых на них функций и полномочий*, а также различные виды контроля их деятельности (служит обеспечению функционирования МСУ в интересах населения, граждан, общества в целом).

**Ответственность органов и должностных лиц МСУ** – неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решений, ненадлежащее осуществление своих задач и функций.

*ФЗ 2003 устанавливает круг субъектов, перед которыми органы и должностные лица МСУ несут ответственность* (население МО; государство4 физические и юридические лица), формы этой ответственности

*Формы государственного и общественного контроля за деятельностью МСУ*, закрепляемые ФЗ 2003 и обеспечивающие защиту интересов населения, государства, граждан, организаций – необходимое условие реализации норм МуП, устанавливающих ответственность органов и должностных лиц МСУ.

**69. Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед населением и физическими и юридическими лицами**

Согласно *статье 70* ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" от 06.10.2003 органы и должностные лица МСУ в соответствии с федеральными законами несут ответственность перед:

*а) населением муниципального образования;*

*б) государством;*

*в) физическими и юридическими лицами.*

Такая иерархия установления ответственности органов и должностных лиц МСУ не случайна. Указание на первоочередность ответственности перед населением отражает сущность МСУ как формы народовластия в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ. Население является основным субъектом прав МСУ. Поэтому, прежде всего, необходимо установление эффективных видов ответственности органов и должностных лиц МСУ перед населением.

*МСУ – самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения* (осуществляется населением в значительной мере через органы МСУ – важно обеспечить зависимость органов и должностных лиц МСУ от населения (основного субъекта прав МСУ)).

*Этому служат различные виды ответственности органов и должностных лиц МСУ перед населением, закрепляемые в законодательстве о МСУ* (организационный механизм осуществления норм МуП об ответственности органов и должностных лиц МСУ определяет население МО в уставе МО).

1) *Ответственность выборных должностных лиц наступает в результате виновно совершенного правонарушения, установленного судом* (основания для отзыва выборного лица МСУ – только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке).

*ФЗ 2003 предусматривает, что процедура отзыва выборного лица должна обеспечить ему возможность дать избирателям объяснения* по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

*Упрощенная процедура отзыва, которая может приводить к злоупотреблению его использованием, недопустима* (предупреждению необоснованного отзыва, приводящего к дестабилизации МСУ в соответствующем МО, должно служит право на судебную защиту).

2) *ФЗ 2003 устанавливает, что в уставе МО могут определяться виды и основания ответственности органов и должностных лиц МСУ* (основания и порядок отзыва выборных лиц, досрочного прекращения полномочий выборных органов и лиц МСУ – не исключаются другие (помимо отзыва) институты, посредством использования которых наступает ответственность выборных органов и должностных лиц МСУ).

3) *В уставе МО могут быть закреплены основания и виды ответственности иных органов и должностных лиц МСУ, замещающих свою должность по контракту или по решению представительного органа, выборного должностного лица МСУ* (в этом случае ответственность наступает перед органом или лицом, которых население уполномочило выражать и защищать свои интересы).

4) *Устав МО может предусматривать основания и формы ответственности главы МО, избранного на свою должность представительным органом МСУ*.

*В уставе МО могут закрепляться различные формы контроля со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц МСУ* (наиболее распространенная форма – отчеты органов и должностных лиц МСУ перед населением).

*Для обеспечения реальной ответственности, зависимости органов и должностных лиц МСУ, контроля за их деятельностью важна* инициатива жителей МО, их самоорганизация, осознание своих прав и интересов, заинтересованность в решении вопросов местного значения.

**Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед физическими и юридическими лицами**

Основание для данного вида ответственности – действия органов и должностных лиц МСУ, нарушающие права и свободы граждан, причиняющие имущественный и иной ущерб физическим и юридическим лицам.

Ответственность наступает в судебном порядке (решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц МСУ могут быть обжалованы в суд, порядок обжалования закреплен в Законе РФ от 27.04.1993 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

В случае нарушения органами и должностными лицами МСУ прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд или арбитражный суд (один из видов последствий – признание судом недействительными решений указанных органов и должностных лиц и обязанность возместить тот ущерб, который был причинен этими решениями физическим и юридическим лицам).

Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов или должностных лиц МСУ (в том числе издания не соответствующего закону или иному НПА акта органа МСУ) подлежат возмещению МО (ГК РФ).

Ответственность органов МСУ может наступать в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами, которые заключают органы МСУ, осуществляющие права собственника в отношении муниципального имущества

Необходимо учитывать, что гражданско-правовую ответственность перед физическими и юридическими лицами несут органы МСУ. В соответствии со статьей 16 ГК РФ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) должностных лиц органов МСУ, подлежат возмещению муниципальным образованием. Должностное лицо МСУ несет ответственность перед органами МСУ.

Гражданским кодексом РФ (статья 1069) установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов МСУ либо их должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа МСУ, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны муниципального образования. В случаях, когда в соответствии с Гражданским кодексом или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования, от имени казны выступают, прежде всего, соответствующие финансовые органы.

Следует также учитывать, что ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в РФ" предусматривает возможность судебного обжалования решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, а также решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц МСУ. Данные решения и действия могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке. Порядок такого обжалования урегулирован федеральным законодательством, поскольку в соответствии с п. "о" ст. 71 Конституции РФ как судоустройство, так и гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство находятся в ведении РФ. Более детально порядок обжалования устанавливается соответственно Гражданским процессуальным кодексом  РФ либо Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

**70. От-ть органов и должностных лиц МСУ перед государством**

*Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае* нарушения ими КРФ, ФКЗ, ФЗ, конституции (устава) субъекта РФ, законов субъекта РФ, устава МО, а также в случае ненадлежащего осуществления ими переданных им отдельных гос. полномочий.

**1) Ответственность представительного органа МО перед государством наступает в случае**, если судом установлено, что представительным органом МО принят НПА, противоречащий КРФ, ФКЗ, ФЗ, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу МО, а указанный орган в течение 3 месяцев со дня вступления в силу решения суда не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решений суда (в том числе не отменил соответствующий НПА).

*Высшее должностное лицо субъекта РФ* (руководитель высшего исполнительного органа гос. власти субъекта РФ) в течение месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодат. орган гос. власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представит. органа МО.

*В случае принятия такого закона полномочия представительного органа МО прекращаются* со дня вступления в силу указанного закона субъекта РФ (может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу; суд рассматривает жалобу и принимает решение в течение 10 дней со дня подачи).

**2) Ответственность главы МО и главы местной администрации перед государством наступает в случае:**

* *издания указанным должностным лицом МСУ НПА, противоречащего КРФ и вышеупомянутым НПА РФ и субъектов РФ, если такие противоречия установлены судом, а должностное лицо в течение 2 месяцев со дня вступления в силу решения суда не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;*
* *совершения указанным должностным лицом МСУ действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативный характер, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству, территориальной целостности, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое расходование средств субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, если это установлено судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.*

*В этих случаях высшее должностное лицо субъекта РФ издает правовой акт об отрешении от должности главы МО или главы местной администрации* (срок издания данного акта не может быть менее месяца и более 6 месяцев со дня вступления в силу последнего решения суда).

*Глава МО или глава местной администрации, в отношении которых был издан правовой акт об отрешении от должности вправе обжаловать его в судебном порядке* в течение 10 дней со дня его официального опубликования (суд рассматривает жалобу и принимает решение в течение 10 дней со дня подачи).

**3) Одна из форм проявления ответственности перед государством – временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов МСУ в случаях:**

* *Если вследствие решений, действий (бездействия) органов МСУ возникает просроченная задолженность МО по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающая 30% собственных доходов бюджетных обязательств МО в отчетном году, и (или) по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном году* (при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджета субъекта РФ в отношении бюджета указанного МО).

*В соответствующем МО по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ и (или) представительного органа МО, главы МО* решением арбитражного суда субъекта РФ вводится временная финансовая администрация на срок до года (не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ в течение года со дня вступления в полномочия представительного органа МО).

*Временная финансовая администрация* в соответствии с ФЗ (принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности МО, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет МО на текущий год, проект бюджета МО на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган МО на рассмотрение и утверждение (в случаях, предусмотренных законом – в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ для утверждения законом субъекта РФ), обеспечивает контроль за исполнением бюджета МО).

* *Если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами МСУ было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение РКФ, ФЗ, иных НПА, установленные соответствующим судом.*

*Решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов МСУ принимается* высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

*Решения органов государственной власти РФ могут быть обжалованы в судебном порядке* (суд должен рассмотреть жалобу и принять решение в течение 10 дней со дня ее подачи).

**4) *Ответственность органов и должностных лиц МСУ за осуществление отдельных государственных полномочий*** (наступает в той мере, в какой указанные полномочия обеспечены соответствующими органами гос. власти материальными и финансовыми средствами).

*Основание наступления ответственности* (ненадлежащее исполнение или неисполнение органами МСУ делегированных им полномочий).

*Условия и порядок контроля за осуществлением органами МСУ отдельных гос. полномочий определяются* ФЗ и законами субъектов РФ.

**5) Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц МСУ**служит выявлению случаев нарушений органами и долж. лицами МСУ ФЗ, законов субъектов РФ и уставов МО, которые являются основанием наступления ответственности данных органов и должностных лиц перед государством.

*Прокуратура РФ осуществляет функции надзора в целях* обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением КРФ, законов органами МСУ, рассматривают и разрешают заявления, жалобы и иные обращения граждан, в том числе касающиеся деятельности органов и должностных лиц МСУ).

*Работники прокуратуры вправе* (беспрепятственно входить в помещения органов МСУ, иметь доступ к их документам; требовать от руководителей органов МСУ представления необходимых документов, материалов; требовать от должностных лиц МСУ проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям; вызывать должностных лиц МСУ для объяснения по поводу нарушения законов).

* *В соответствии с законом прокурор опротестовывает противоречащие закону правовые акты МО*, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании их недействительными (протест прокурора приносится в орган или должностному лицу МСУ, издавшим этот акт; подлежит обязательному рассмотрению в 10-дневный срок с момента поступления). *Орган или должностное лицо МСУ обязаны незамедлительно сообщить прокурору о результатах рассмотрения в письменной форме* (прокурор вправе участвовать в рассмотрении внесенных им протестов органами МСУ).
* *Представление прокурора об устранении нарушений закона* (вносится в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения; подлежит безотлагательному рассмотрению; в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, причин и условий, способствовавших им). *О результатах принятых мер орган или должностное лицо МСУ обязаны сообщить прокурору в письменной форме* (прокурор вправе присутствовать при рассмотрении своего представления).
* *В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона* (в случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке).