С.Г. Соловьев

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

УЧЕБНИК ДЛЯ ВУЗОВ

2013

УДК
ББК

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации Д.Н. Бахрах;

доктор юридических наук, профессор И.В. Выдрин

Соловьев С.Г.
Муниципальное право России: учебник. –
ISBN

В работе излагается содержание учебной дисциплины «Муниципальное право» в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта по специальности и направлению «Юриспруденция». При изложении материала использовано новейшее законодательство о местном самоуправлении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также материалы правоприменительной деятельности государственных и муниципальных органов по вопросам местного самоуправления.

Автор книги – заведующий кафедрой Конституционного, административного и муниципального права Южно-Уральского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, имеющий более 200 научных, учебных и учебно-методических работ по вопросам муниципального права.

Адресуется студентам, аспирантам и преподавателям юридических вузов, а также широкому кругу читателей, интересующихся вопросами развития местного самоуправления, научным работникам, работникам государственных органов и органов местного самоуправления, политически активным гражданам.

© Соловьев С.Г., 2013
© Издательство……, 2013

О Г Л А В Л Е Н И Е

Предисловие.....……5

Глава 1. Муниципальное право как отрасль российского права

§-1.1. Понятие, предмет, метод и понятийный аппарат муниципальной отрасли права……..……..……7
§-1.2 Муниципальные юридические нормы и муниципальные правоотношения…….....16
§-1.3. Система муниципальной отрасли права…….……..……..29
§-1.4. Система источников муниципальной отрасли права……...39
§-1.5. Место муниципальной отрасли права в Российской системе права…….……..…..……...…55

Глава 2. Теория, история и зарубежная практика муниципального права

§-2.1. Основные теории местного самоуправления…….60
§-2.2. Исторические этапы развития местного самоуправления и муниципальной отрасли права в России…….76
§-2.3. Основные мировые модели организации управления на местном уровне …….……..……87

Глава 3. Комплексные отраслевые институты муниципального права

§-3.1 Правовой институт концептуальных основ местного самоуправления …….…….....96
§-3.2. Правовой институт территориальной основы местного самоуправления ……..……..…111
§-3.3. Правовой институт муниципальной власти……123
§-3.4. Правовой институт муниципального образования ….……143

Глава 4. Специализированные отраслевые институты муниципального права

§-4.1. Правовой институт Главы муниципального образования……..170
§-4.2. Правовой институт Главы местной администрации……186
§-4.3. Правовой институт администрации муниципального образования……. …..……197

§-4.4. Правовой институт представительного органа муниципального образования……..……..238
§-4.5. Правовой институт депутата представительного органа муниципального образования..…..…….....261
§-4.6. Правовой институт контрольного органа муниципального образования.….....274
§-4.7. Правовой институт избирательной комиссии муниципального образования..…..…….....284
§-4.8. Правовой институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями ….291
§-4.9. Правовой институт муниципально-правовой ответственности ……..……..……299
§-4.10. Правовой институт юридических гарантий права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления……...315
§-4.11. Правовой институт форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления..….....330

Глава 5. Межотраслевые правовые институты, направленные на регулирование муниципальных правоотношений

§-5.1. Правовой институт муниципальной службы.……364
§-5.2. Правовой институт имущественной основы местного самоуправления……..……383
§-5.3. Правовой институт финансовой основы местного самоуправления……..……395

Предисловие

В настоящее время муниципально-правовая наука России динамично развивается. Это обусловлено постоянным развитием и совершенствованием современной системы местного самоуправления, которая постоянно ставит как перед правоприменителями, так и перед учеными проблемные вопросы, требующие не только оперативного решения, но и научного осмысления.

В связи с этим, настоящий труд рассчитан на широкую аудиторию читателей, интересующихся вопросами, входящими в предмет изучения муниципального права. Учебник может быть интересен как студентам учебных заведений, приступающим к изучению муниципально-правовых основ, так и преподавателям, ищущим новые подходы к изложению муниципально-правовой материи. Кроме того, определенный интерес данное издание может представлять и для практических работников органов местного самоуправления, имеющих потребность в системном понимании современной системы местного самоуправления.

Вероятно, следует признать закономерными возможные вопросы к автору, связанные с излишней систематизацией муниципально-правовой материи. Однако, создатель учебника надеется на то, что четкое вычленение специфических отраслевых институтов муниципального права, выделение в их составе комплексных и специализированных, будет способствовать более ясному пониманию муниципально-правовой реальности и отграничению муниципально-правовых институтов от комплексных межотраслевых институтов, регулирующих отдельные вопросы местного самоуправления.

Автор надеется, что данный труд будет положительно оценен его читателями и его творческий замысел будет поддержан в муниципально-правовом сообществе, так как он возник не сам по себе, а является итогом авторского анализа множества научных трудов, посвященных проблемам местного самоуправления, а также большинства учебников и учебных пособий по муниципальному праву. Однако, по понятным причинам автор вынужден указывать в соответствующих параграфах работы ограниченное число рекомендуемых научных источников. Вместе с тем, в качестве учебной литературы, рекомендуемой ко всем разделам представляемого учебника, хотелось бы отметить следующие издания:

Астафичев П.А. Муниципальное право: Учебник. Орел, 2008; *Баранчиков В.А.* Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М., 2008; *Братановский С.Н.* Муниципальное право: Учебник. М., 2004; *Васильев В.И.* Муниципальное право России: Учебник. М., 2008; *Выдрин И.В.* Муниципальное право России: Учебник. М., 2008; *Ковешников Е.М.* Муниципальное право. М., 2000; *Кокотов А.Н., Саломаткин А.С.* Муниципальное право России: Учебник. М., 2005; *Колюшин Е.И.* Муниципальное право России. М., 2008; *Кудилинский М.Н., Шевелева Н.А.* Муниципальное право: Учебник. СПб., 2005; *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М., 2007; *Малько А.В., Корсакова С.В.* Муниципальное право России. М., 2010; *Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е.* Муниципальное право России. М., 2007; Муниципальное право России: Учебник / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2009; Муниципальное право

Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. Н.С. Бондаря. М., 2003; Муниципальное право: Учебник / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2005; Муниципальное право зарубежных стран: Учебное пособие / Отв. ред. В.В. Еремян. М., 2006; Муниципальное право: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов. М., 2008; Муниципальное право: Учебник / Отв. ред. А.В. Колесников. М., 2011; Муниципальное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Костюков. М., 2007; Муниципальное право: Учебник / Отв. ред. А.М. Никитин. М., 2000; Муниципальное право России: Учебник. / Отв. ред. Н.В. Постовой. М., 2009; Муниципальное право России: Учебник / Отв. ред. А.С. Прудников, И.А. Алексеев. М., 2009; Муниципальное право России: Учебник / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М., 2005; *Назаров И.В.* Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. Ростов-на-Дону, 2008; *Овчинников И.И., Писарев А.Н.* Муниципальное право России. М., 2007; *Постовой Н.В.* Муниципальное право России: Учебник. М., 2000; *Шугрина Е.С.* Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М., 2007.

Завершая свои мысли, предваряющие изложение непосредственно учебного материала по муниципальному праву, хотелось бы завершить их цитатой Г.В. Гегеля о том, что “...познание катится вперед от содержания к содержанию... начинается с простых определенностей и... последующие определенности становятся все богаче и конкретнее”[1], наглядно иллюстрирующей мысль автора о том, что предлагая свое видение учебника по муниципальному праву, он, несомненно, не претендует на его абсолютную правильность, а приглашает всех к его творческому осмыслению и научному поиску в указанных направлениях.

[1] Гегель Г.В. Сочинения. М., 1985. С. 118.

Глава 1
Муниципальное право как отрасль российского права

Понятие, предмет, метод и понятийный аппарат муниципальной отрасли права.
Муниципальные нормы и муниципальные правоотношения.
Система муниципальной отрасли права.
Система источников муниципального права.
Место муниципальной отрасли права в Российской системе права.

§-1.1. Понятие, предмет, метод и понятийный аппарат муниципальной отрасли права.

- Понятие муниципального права
- Понятие местного самоуправления
- Предмет муниципальной отрасли права
- Метод муниципальной отрасли права
- Понятийный аппарат муниципальной отрасли права

Литература

Баранова В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. Н. Новгород, 2000. С.14; *Баранчиков В.А.* Об отраслевой принадлежности муниципального права // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №3-4; *Байтин М.И*. Сущность права. М., 2005; *Бондарь Н.С*. Предмет и система муниципального права РФ как новой отрасли и учебной дисциплины // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права. М., 1999; *Бялкина Т. М., Карасева М. В*. О предметах муниципального и финансового права // Журнал российского права. 1998. № 1; *Васильев В.И.* О предмете муниципального права // Журнал Российского права. 2006. №5; *Витиченко А.М.* Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. М., 1974; *Дмитриев А., Ковалев В*. Муниципальное право: проблемы становления отрасли // Право и жизнь. 1994; *Замотаева А.А*. Местное самоуправление как элемент государственного устройства: основные понятия и термины. // Государственная власть и местное самоуправление в России. - М.: Муниципальная власть, 1998; *Костюков А.Н.* Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003; *Костюков А.Н*. Система муниципального права как отрасли российского права // Местное право. - 2002. - №5-6; *Костюков А. Н., Копысова С. Г*. Муниципально-правовые отношения. - Омск: Омск. гос. ун-т, 2001; *Поленина С.В*. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999.№9; *Сорокин В.Д*. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976; *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового

регулирования. М., 2006; *Сергеев А.А*. К вопросу об интегрирующем характере российского муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2006. №10.

Рассматривая муниципальное право, следует всегда иметь ввиду то обстоятельство, что термин “муниципальное право...” употребляется в трех основных значениях. «Во-первых, так называется совокупность правовых норм, регулирующих определенную область человеческих отношений и составляющих отрасль правовой системы Российской Федерации, и во-вторых, так именуется научная дисциплина - совокупность научных теорий и знаний, обобщающих данную область общественных отношений, практику реализации норм муниципального права. Кроме того, в соответствии с наименованием отрасли права и научной дисциплины муниципальным правом именуется учебная дисциплина, изучение которой предусматривается учебными планами юридических вузов”[2].

Указанные понятия имеют чрезвычайно тесную взаимообусловленность, так как имеют общий источник - сферу местных общественных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления. Однако, необходимо акцентировать внимание на том обстоятельстве, что “каждое их этих понятий - и отрасль права, и научная дисциплина, и учебная дисциплина, носящие одно и то же наименование, имеют свое специфическое содержание, свой предмет.”[3]

Значение термина «муниципальное право» во многом определяется значением слова "муниципальный", которое производно от латинского "municipium", состоящего из частей:

1) "munis" - тяжесть, тягота, бремя и

2) "capio", "recipio" - беру, принимаю[4], выражающее качество какого - либо феномена, состоящее в способности принимать на себя какое - либо бремя, тяготу, тяжесть.

В российской государствоведческой литературе прилагательное “муниципальное” стало употребляться только лишь в 90-х годах 20-го века, хотя и ранее русские ученые - правоведы анализировали юридические вопросы, составляющие предмет муниципального права.[5] Современное же лексическое значение слова “муниципальный” в значительной мере производно от лексического значения немецкого слова “munuzipalitat", обозначающего город, имеющий право самоуправления[6].

Современный правовой смысл прилагательного “муниципальный”, используемого применительно к специфике муниципальной отрасли права, состоит в обозначении качеств различных субъектов и объектов, связанных с их наличием в правоотношениях людей, возникающих в связи с осуществлением

---

[2] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С.4.

[3] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С.4.

[4] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928. С.218.

[5] См.: Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный анализ русских и иностранных земских и общественных учреждений. Спб., 1869 - 1871. Т.1-3.; Градовский А.Д. Системы местного самоуправления на Западе и в России. Собр. соч. Спб., 1904. Т.9.; Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928; Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправления. М., 1974.

[6] Конституционное (государственное) право. Справочник. М., 1995. С.88.

местного самоуправления. Указанное значение нормативно зафиксировано в ч.2 ст.2 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” определяющей, что в законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова "местный" и "муниципальный" и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

В настоящее время муниципальная отрасль права представляет собой взаимосвязанную совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением местного самоуправления.

Исходя из приведенного определения видно, что именно общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением населением местного самоуправления, представляет основу предмета муниципальной отрасли права. Своеобразие отношений, регулируемых нормами муниципального права, состоит в том, что «они возникают в особой сфере жизни общества, которую Конституция Российской Федерации определяет как “местное самоуправление”.[7]

В отношении же самого понятия и содержания местного самоуправления на протяжении истории муниципального права высказывалось немало мнений: К примеру, Г. Еллинек определял его как “...государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, управление, которое в противоположность государственно - бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц”[8]. И. Редлих под местным самоуправлением понимал ”... осуществление местными жителями или их избранными представителями тех или иных обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву”[9]. Л. А. Велихов считал, что местное самоуправление это “... децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данною местностью и ее населением”[10].

Однако, если говорить о правовой материи, то следует указать, что в настоящее время местное самоуправление нормативно определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российский Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций[11],

Рассматривая предмет муниципальной отрасли права, следует учитывать, что правовое регулирование местного самоуправления сочетает в себе публично-правовые и частно-правовые начала. Именно, это обстоятельство

---

[7] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. М., 1997. С.5.

[8] Еллинек Г. Общее учение о государстве. Спб., 1908. С. 466.

[9] Редлих И. Английское местное самоуправление. Спб., 1908. Т.2. С.462.

[10] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л. 1928. С.235.

[11] ч. 2 ст. 1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” N 131-ФЗ от 06.10.03 // Российская газета. 2003. 8 октября.

обуславливает существование подхода в соответствии с которым муниципальное право рассматривается в качестве комплексной, производной отрасли права, не обладающей самостоятельностью, так как “многие нормы муниципального права, регулирующие на местном (муниципальном) уровне имущественные, финансовые, земельные и другие отношения, являются одновременно нормами гражданского финансового, земельного и других отраслей права”[12].

Все перечисленное обуславливает вывод о комплексности муниципального права, как “отрасли для которой характерно соединение разнородных институтов профилирующих и специальных отраслей. Оно рождается на стыке нескольких отраслей: конституционного, гражданского, финансового, бюджетного, административного, хозяйственного, земельного, экологического права”[13].

Однако в нашем понимании, комплексность отдельных институтов муниципального права, таких как институт муниципальной службы, институт имущественной основы местного самоуправления, институт финансовой основы местного самоуправления и некоторых других, отнюдь не свидетельствует о производности муниципального права от каких-либо основных отраслей. Отмеченное мнение обусловлено тем, что Российская правовая система представляет собой сложное комплексное образование, в рамках которого трудно выделить отрасль в составе которой не имелось межотраслевых правовых институтов, состоящих из юридических норм, включаемых в состав других отраслей права. К примеру, в составе конституционного права имеются нормы, определяющие основы института права собственности, являющегося традиционным институтом гражданского права. В составе административного права изучаются отдельные правовые аспекты высших органов государственной власти, составляющих отдельный институт конституционного права.

Можно до бесконечности приводить подобные примеры взаимопроникновения различных отраслей права. Это наглядно доказывает тот факт, что нельзя говорить о первостепенности либо производности какой-либо отрасли права, так как полной самостоятельностью может обладать только вся система права, а не ее часть в лице любой отрасли права.

Высказанное мнение подтверждает и Ю.К. Толстой, который полагает, что “чистых” отраслей права не может существовать. Из тезиса о многомерности и полимерности системы права он выводит, что одни и те же отношения могут входить в предмет не одной, а нескольких отраслей права. Взаимодействие указанных отношений с другими отношениями, входящими в предмет одной и той же отрасли права, не изменяя их существа, придает им специфическую окраску, которую, разумеется, надлежит учитывать[14]. Приведенной точки зрения придерживается и Г.В. Игнатенко, отмечающий, что «сегодня не существует ни публичного, ни частного права, а есть лишь публичные и частные начала, публичные и частные стороны в любой отрасли права, в любой сфере законодательства»[15].

Муниципальное право, как и любая другая отрасль права, имеет в своем составе юридические нормы, регулирующие общественные отношения, находящиеся на стыке с другими отраслями права. Возможно, применительно к

---

[12] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С.10.

[13] Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С.25.

[14] См.: Толстой Ю.К. Теория права. М. 1998. С.136.

[15] Игнатенко Г.В. Публичное и частное в международном праве: факторы интеграции // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. - Екатеринбург, 1999. С.23.

муниципальному праву это выражено в большей степени. Однако, муниципальное право имеет в своем составе, наряду с межотраслевыми правовыми институтами, значительно большую по своему объему группу обособленных правовых институтов, состоящих из юридических норм, входящих в состав только муниципального законодательства и регулирующих однородные общественные отношения, не регулируемые нормами других отраслей права.

Как отмечается в теории муниципального права, отношения, входящие в предмет муниципального права, можно классифицировать следующим образом:

1) Возникающие в процессе формирования, функционирования и взаимодействия органов местного самоуправления.

2) Связанные с разделением полномочий между органами местного самоуправления.

3) Возникающие в процессе деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, формированию и исполнению местного бюджета, установлению и взиманию местных налогов и сборов, а также иные отношения, связанные с управленческой и контрольной деятельностью.

4) Отношения по поводу обязательств муниципальных органов перед органами государственной власти и обязательств органов государственной власти по отношению к ним; договорные отношения по взаимным обязательствам муниципальных органов.

5) Возникающие в процессе осуществления принадлежащей народу власти (при использовании форм непосредственной демократии).

6) Связанные с организацией и деятельностью особых муниципальных органов (органов территориального общественного самоуправления).”[16].

Несомненно, некоторые из приведенных общественных отношений одновременно являются предметом правового регулирования других отраслей права, таких как конституционное, административное, гражданское, финансовое, земельное и других. К ним относятся отношения, возникающие по поводу муниципальной службы, местных финансов, муниципальной собственности, общих принципов организации местного самоуправления, муниципальных земель, муниципальной собственности.

Однако, очевидно и то, что существуют и специфические муниципально-правовые отношения, являющиеся предметом правового регулирования преимущественно муниципального права. И что самое важное, в настоящее время эти отношения занимают большую часть в предмете муниципально-правового регулирования.

К таким отношениям следует отнести следующие правоотношения:

1) возникающие в связи с образованием, функционированием и ликвидацией органов местного самоуправления,

2) связанные с правовым регулированием взаимоотношений органов местного самоуправления,

3) возникающие по поводу избрания, функционирования и отзыва депутатов органов местного самоуправления,

4) связанные с избранием, функционированием и отзывом Главы муниципального образования,

5) производные от института территориального общественного самоуправления,

6) проистекающие из правового регулирования форм местной непосредственной демократии,

7) возникающие в связи с правовым регулированием территориальных основ местного самоуправления,

---

[16] Шугрина Е.С. Муниципальное право. Новосибирск. 1995. С. 4-5.

8) связанные с системой и содержанием муниципальных нормативных актов,
9) производные от системы гарантий, обеспечивающих реальность института местного самоуправления,
10) определяющие процедуру и содержание муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления,
11) Определяющие территориальную организацию местного самоуправления.

Все вышеперечисленные муниципально-правовые отношения регулируются преимущественно нормами муниципального права и составляют предмет муниципально-правового регулирования, что свидетельствует о наличии самостоятельного (наряду с комплексно-регулируемыми правоотношениями) предмета у муниципальной отрасли права.

Наряду с предметом муниципального права, неоднозначным в муниципально-правовой теории является вопрос, касающийся метода муниципального права. Это обусловлено тем обстоятельством, что некоторые ученые высказывают мнение о том, что каждая профилирующая отрасль права имеет свои методы правового регулирования, а муниципальное право, будучи комплексной отраслью, лишь заимствует методы, используемые в различных отраслях[17].

Конечно, эта точка зрения имеет право на существование, так как "... в целом главными признаками метода правового регулирования можно назвать: каково устанавливаемое юридическое положение сторон; с какими юридическими фактами связывается возникновение, изменение, прекращение правоотношений; как определяются права и обязанности субъектов правоотношений; как защищаются права и обязанности субъектов правоотношений..."[18]. С учетом этого можно сделать вывод о том, что хотя для муниципальной отрасли, как публичной отрасли права, наиболее характерен публично-правовой метод регулирования, однако "предметная деятельность органов местного самоуправления, связанная с реализацией их компетенции, реализуется и частно - правовыми методами"[19]. В связи с этим, особенностью муниципального права является сочетание императивного метода с диспозитивным.

Это обстоятельство позволяет говорить о том, что в муниципальной отрасли права "используется не один из методов правового регулирования в качестве основного, специфического..., а синтез методов правового регулирования. Это обусловлено природой муниципальных отношений, затрагивающих сферы и публичного права, и частного права..."[20].

В теории права метод правового регулирования определяется как совокупность способов воздействия юридических норм на общественные отношения. Любой метод правового регулирования характеризуются следующими чертами:
1) свойственен только публичному образованию в лице его органов;
2) касается лишь юридических норм;
3) его действенность обеспечивается государственным принуждением.

Метод представляет собой «пробный камень», с помощью которого можно проверить, соединяются ли в одну отрасль правовые институты, отобранные по

---

[17] Шугрина Е.С. Муниципальное право. М. 1999. С.27.
[18] Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С.4.
[19] Шугрина Е.С. Муниципальное право. Новосибирск. 1994. С.6.
[20] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С.13.

принципу единства предмета правового регулирования[21]. Не по субъекту – в таком случае все отношения, участниками которых выступают муниципальные образования или их органы, надо относить к предмету муниципального права, что на самом деле не отвечает реалиям. А именно по методу регулирования, так как каждая отрасль права должна иметь свой, специфический метод или специфическое сочетание методов[22].

Следует признать тот факт, что применительно к правовой материи на сегодня существует только два основных метода правового регулирования:

1) **Императивный метод правового регулирования**, характеризующийся отсутствием свободы выбора у участников соответствующего правоотношения, которая характерна для частно-правовых отраслей права. Императивный метод - это способ властного воздействия на участников общественных отношений, урегулированных нормами права, он предполагает правовое положение субъектов, построенное на субординации, прямом подчинении. Юридическим фактом для возникновения правоотношений в данном случае является, как правило властное предписание. [23]

2) **Диспозитивный метод правового регулирования** - это способ регулирования отношений между участниками, являющимися равноправными сторонами. Он предоставляет им самим решать вопрос о форме своих взаимоотношений, урегулированных нормами права, характеризуется наличием свободы выбора правовых моделей поведения участников соответствующего правоотношения.

Диспозитивный метод правового регулирования не предполагает правовое положение субъектов, построенное на субординации, прямом подчинении. Применительно к муниципально-правовой материи диспозитивность проявляется в правовой автономии решений, связанных с участием органов местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях, в вариативности предлагаемых муниципально-правовыми нормами решений организационных вопросов (порядка образования территории муниципального образования, создания органов местного самоуправления и др.)[24].

Этот метод включает в себя следующие элементы регулирования общественных отношений:

1) дозволение совершить известные действия, имеющие правовой характер;
2) предоставление участникам общественных отношений, урегулированных нормами права, определенных прав;
3) предоставление лицам, участвующим в определенных взаимоотношениях, возможности выбора варианта своего поведения.

Наряду с комбинацией указанных основных методов правового регулирования в рамках муниципального права, регулирующего достаточно автономную сферу общественных отношений, используется три специфических метода правового регулирования:

1) Во-первых, **метод рекомендаций органам и должностным лицам местного самоуправления**, проявляющийся в том, что в нормах муниципального

---

[21] Баранова В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. Н. Новгород, 2000. С.14.

[22] Васильев В.И. О предмете муниципального права // Журнал Российского права. 2006. №5. С.23.

[23] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С.13.

[24] Васильев В.И. О предмете муниципального права // Журнал Российского права. 2006. №5. С.23.

права, принимаемых на уровне Российской Федерации или ее субъектов, муниципальным органам и должностным лицам рекомендуется тот или иной вариант поведения.

2) Во-вторых, **метод саморегулирования общественных отношений**, проявляющийся в нормах принятых посредством прямого волеизъявления населения, а также правотворческой деятельности муниципальных органов и должностных лиц.

3) В третьих, **метод трехуровневого регулирования общественных отношений**, заключающийся в том, что общественные отношения, входящие в предмет муниципального права регулируются нормами, принятыми органами федерального, регионального и муниципального уровней власти. При этом, на федеральном уровне закрепляются общие принципы регулирования местного самоуправления, получающие более полное раскрытие на уровне Субъектов РФ и подробно детализируемые на уровне муниципальных образований.

Рассматривая понятие, предмет и метод муниципальной отрасли права, следует указать, что любая отрасль права имеет свои, специфические понятия, которые позволяют определить «сферу действия ее норм, особенности их применения»[25]. Применительно к муниципальной отрасли права базовыми являются следующие понятия, содержание которых нормативно определяется в Федеральном Законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ:

1) **местное самоуправление в Российской Федерации** - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российский Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций;

2) **сельское поселение** - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

3) **городское поселение** - город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

4) **муниципальный правовой акт** - решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер;

5) **муниципальный район** - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного

---

[25] Муниципальное право / Отв. Ред. и руководитель авт. коллектива д.ю.н. проф. А.И. Коваленко. М., 1997. С.8.

значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

6) **городской округ** - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

7) **внутригородская территория города федерального значения** - часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

8) **муниципальное образование** - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения;

9) **межселенная территория** - территория, находящаяся вне границ поселений;

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

11) **вопросы местного значения межпоселенческого характера** - часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с Федеральным законом и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно;

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

13) **депутат** - член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения;

14) **должностное лицо местного самоуправления** - выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления;

15) **выборное должностное лицо местного самоуправления** - должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах.

§-1.2. Муниципальные юридические нормы и муниципальные правоотношения.

- Понятие муниципальной юридической нормы
- Признаки муниципальной юридической нормы
- Классификация муниципальных юридических норм
- Понятие муниципального правоотношения
- Элементы муниципального правоотношения
- Классификация муниципальных правоотношений

Литература

Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1999; *Бурмистров А.С.* Местное сообщество как субъект самоуправления // Правоведение. 2000. №5; *Бурлай Е.В.* Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе. - Киев. 1987; *Васильев А.М.* Правовые категории. М., 1985; *Васильев В.И.* О предмете муниципального права // Журнал российского права. 2006. №5; *Емельянов Н.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовой и институциональный анализ: Автореф. дис.д-ра юр. наук. М., 1998; *Карева М.П., Айзенберг А.М.* Правовые нормы и правоотношения. М., 1949; *Керимов Д.А., Шейндлин Б.В.* Некоторые вопросы теории правоотношений.// Учен. зап. Ленинград. гос. ун-та. 1958. Вып. 10; *Костюков А.Н.* Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003; *Костюков А.Н., Копысова С.Г.* Муниципально-правовые отношения. Омск, 2001; *Костюков А.Н.* Субъекты муниципально-правовых отношений. Неспецифические субъекты муниципально-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2003. №1-2; *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М., 2001; *Сергеев А.А.* Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: правовые проблемы теории и практики: Автореф. дис. канд. юрид. наук. - М., 2001; *Сергеев А.А.* К вопросу об интегрирующем характере российского муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2008. №10; Т*каченко Ю.Г.* Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1983; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.

Рассмотрение понятия и содержания муниципальной юридической нормы, следует начинать с анализа теоретических подходов к понятию и содержанию более общего понятия “юридическая норма”. При этом, следует иметь в виду, что понятие юридической нормы является одним из первичных в общей теории права. Юридическая норма является “первичной клеточкой, исходным элементом права”[26] и, естественно, в юридической науке существует немало определений юридической нормы.

Правоведами норма права определяется как “...модель регулируемых общественных отношений... мысленно сформулированный законодателем тот или иной вариант идеального поведения...”[27], как “...продукт сознательной

[26] Васильев А.М. Правовые категории. - М., 1985. С.162.
[27] Штофф В.А. Моделирование и философия. - М.-Л., 1966. С.19.

деятельности человека как высшей формы отражения объективного мира."[28] или как "...исходящее от государства и им охраняемое общее, обязательное, формально-определенное веление, выраженное (моделируемое) в форме отправного установления или правила поведения и являющегося государственным регулятором общественных отношений."[29]

В настоящее время под юридической нормой в современной правовой теории понимается "общеобязательное, формально-определенное правило поведения, установленное и обеспеченное обществом и государством, закрепленное и опубликованное в официальных актах, направленное на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников"[30].

С учетом вышеприведенного определения, муниципальные юридические нормы можно определить как общеобязательные, формально-определенное правила поведения, установленные и обеспеченные обществом, государственными и муниципальными органами, закрепленные и опубликованные в официальных актах, направленные на регулирование общественных отношений в сфере местного самоуправления путем определения прав и обязанностей их участников.

Исходя из приведенного определения, можно выделить ряд признаков муниципальных юридических норм.

Во-первых, муниципальные нормы устанавливаются компетентными субъектами муниципального нормотворчества, которыми являются население муниципального образования, а также государственные, муниципальные органы и должностные лица.

Следует отметить, что если исходить из традиционного определения юридической нормы, предполагающего установление ее органом государства, то возникает вопрос о том, можно ли признать муниципальных органов и должностных лиц, наделенных правами на принятие общеобязательных для местного населения правил поведения, субъектами нормотворчества.

При ответе на поставленный вопрос необходимо исходить из того, что в соответствии с ч.1 статьи 3 Конституции Российской Федерации, единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В соответствии же ч.2 ст.3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

К тому же в соответствии с ч.2 ст.1 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ местное самоуправление в Российской Федерации представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В соответствии же со ст. 7 указанного Федерального закона, по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного

---

[28] Нормы советского права (проблемы теории). - Саратов. 1987. С.65.
[29] Теория государства и права. - Л., 1982. С.277.
[30] Теория государства и права. - Екатеринбург. 1996. С.272.

самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. При этом особо отмечается, что муниципальные правовые акты, принятые органами и должностными лицами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

С учетом приведенных норм, можно сделать вывод о том, что в настоящее время принципиальным моментом при определении субъекта нормотворчества является не принадлежность органа или должностного лица к системе органов государственной власти, а наличие у органа или должностного лица, наделенного правом принимать общеобязательные правила поведения, нормотворческих полномочий. С учетом этого, на сегодня можно заключить, что муниципальные органы и должностные лица, конституционно наделенные властными полномочиями, следует признать в качестве полноправных субъектов нормотворческой деятельности.

К такому же мнению приходят А.А. Сергеев[31], Е.М. Ковешников[32], отмечающие тот факт, что местное самоуправление призвано уравновешивать власть государства, ограничивать ее, не допускать произвола с ее стороны. Передачу нормативных полномочий органам местного самоуправления следует расценивать как признание того факта, что передача им соответствующих полномочий есть проявление желания законодателя избежать перегрузки центрального правительства частными проблемами, существенными для определенных местных сообществ. Органы местного самоуправления, принимая нормативные акты, выполняют роль посредника между личностью и государством.

Вторым признаком муниципальной юридической нормы является обязательность содержащихся в норме предписаний для всех субъектов муниципальных общественных отношений.

В ряде Уставов муниципальных образований[33] прямо закрепляется, что муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории городского округа. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления городского округа несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами Субъекта РФ.

Отмеченный признак органически вытекает из признака, характеризующего субъекта муниципального нормотворчества, и является проявлением особого характера “правовой нормативности ... состоящего во властности”[34]. Необходимо

---

[31] Сергеев А.А. Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: правовые проблемы теории и практики: Автореф. дис. канд. юр. наук. - М., 2001.С. 19.

[32] Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., 2001. С.161.

[33] К примеру, в ч. 2 ст. 44 Устава муниципального образования городского округа «город Чита», принятого Решением Читинской городской Думы от 21.10.2004 N 185 // Информационная справочно-правовая система «КонсультантПлюс».< http://www.consultant.ru/>.

[34] Лукашева Е.А. Общая теория права и многоаспектный анализ правовых явлений. //Советское государство и право. 1975. №4. С.33.

отметить, что муниципальные юридические нормы обязательны для всех субъектов муниципальных общественных отношений, расположенных в пределах конкретного муниципального образования.

В качестве третьего признака муниципальной юридической нормы можно выделить ее формальную определенность.

Как отмечается в правовой литературе, “..формальность заключается во внешнем оформлении и закреплении содержания правовых норм в статьях нормативных актов, а определенность - в том, что в содержании правовых норм четко фиксируется, какие юридические права и обязанности могут возникнуть на их основании.”[35]

Признак, характеризующий формальную определенность муниципальной юридической нормы, акцентирует внимание на том обстоятельстве, что формой юридической нормы, средством ее объективации является нормативный документ. Естественно, отмеченное “своеобразие оформления правовых нормативов... объективация правовых норм в нормативных актах, вырабатываемых и принимаемых в порядке особой процедуры, отличающихся повышенной четкостью и точностью формулировок, детальностью описания предписываемых действий, является не только специфическим признаком, отличающим правовые нормы от иных норм, но также существенным признаком их действенности, результативности”[36].

Четвертым признаком муниципальной юридической нормы является ее гарантированность принудительной силой властных органов.

Так как властно-организованное “принуждение является формой обеспечения юридической нормы”[37], то отмеченный признак тесно соприкасается с признаками муниципальной нормы, характеризующими обязательность и властную природу субъекта нормотворчества.

Применительно же к содержанию указанного признака муниципальной юридической нормы, хотелось отметить то обстоятельство, что муниципальные юридические нормы гарантируются принудительной силой как муниципально-властных органов, так и государственно-властных органов, так как местное самоуправление не является изолированной от государства формой властно-управленческой деятельности, а представляет собой лишь относительно самостоятельную в пределах своих полномочий систему самоорганизации местного населения, связанную с решением вопросов местного значения.

К примеру, в ст. 38 Уставе Устав муниципального образования "Город Архангельск" ссылка на гарантированность установленных в нем юридических норм принудительной силой властных органов дается посредством указания на то, что неисполнение или ненадлежащее исполнение решений органов и должностных лиц местного самоуправления влечет ответственность в соответствии с законодательством[38].

---

[35] Нормы социалистического права и правоотношения. - Свердловск. 1986. С.4.

[36] Бурлай Е.В. Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе. - Киев. 1987. С.24.

[37] Бурлай Е.В. Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе. - Киев. 1987. С.23.

[38] Устав муниципального образования "Город Архангельск" решением Архангельского, принятый Решением городского Совета депутатов от 25.11.97. № 117, с дополнениями, принятыми решением Архангельского городского Совета депутатов от 27.05.2003 № 177 // Информационная справочно-правовая система «КонсультантПлюс». // http://www.consultant.ru (2009.17 февр.).

Пятым признаком муниципальной юридической нормы является признак, связанный с тем, что она направлена на регулирование отношений в сфере местного самоуправления.

Данный признак является очень важным для понимания сущности муниципальных юридических норм в связи с тем, что не все нормы, регулирующие общественных процессы на уровне муниципальных образований можно относить к муниципальным. Критерием отнесения норм в состав муниципальной отрасли права является показатель, связанный с тем, что они регулируют осуществление местного самоуправления на уровне муниципальных образований.

С учетом приведенного понятия и отмеченных признаков муниципальных юридических норм их можно классифицировать по следующим основаниям:

1. В зависимости от их роли в регулировании местных общественных отношений:

1) Регулятивные муниципальные нормы (устанавливают юридические права и обязанности участников местных общественных отношений).

2) Правоохранительные муниципальные юридические нормы (предусматривают меры государственно-правового и муниципально-правового принудительного воздействия за правонарушения, совершенные субъектами местного сообщества).

3) Специализированные муниципальные юридические нормы (содержат предписания, обеспечивающие понимание и действие как регулятивных, так и правоохранительных муниципальных юридических норм).

2. Регулятивные муниципальные юридические нормы можно подразделить в зависимости от характера содержащихся в них правил поведения на следующие виды:

1) Обязывающие муниципальные юридические нормы (устанавливают обязанность участника местной жизни, заключающуюся в совершении определенных юридически-значимых действий).

2) Запрещающие муниципальные юридические нормы (устанавливают обязанность участника местной жизни, заключающуюся в воздержании от совершения запрещенных действий).

3) Управомачивающие муниципальные юридические нормы (предоставляют участникам местных общественных отношений права на совершение определенных юридически-значимых действий).

3. Специализированные муниципальные юридические нормы можно подразделить на следующие виды:

1) Конститутивные муниципальные юридические нормы (закрепляют и фиксируют в обобщенно-конститутивном виде определенные состояния местных общественных отношений)[39].

2) Дефинитивные муниципальные юридические нормы (закрепляют определенные муниципально-правовые понятия)[40].

3) Декларативные (целеустановительные) муниципальные юридические нормы (провозглашают задачи, принципы местного самоуправления)[41].

---

[39] К конститутивным муниципальным юридическим нормам может быть отнесена норма, содержащаяся в ст. 12 Конституции РФ.

[40] К дефинитивным муниципальным юридическим нормам может быть отнесена норма, содержащаяся в ч.1 ст.2 Закона РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06 октября 2003 года.

[41] К декларативным муниципальным юридическим нормам может быть отнесена норма, содержащаяся в ч.1 ст.130 Конституции РФ.

4) Коллизионные муниципальные юридические нормы (устанавливают процедуру выбора и применения конкретных муниципальных юридических норм из нескольких в случае их коллизии)[42].

4. По характеру обязательности муниципальные юридические нормы могут быть подразделены следующим образом:

1) Императивные муниципальные юридические нормы (содержат категорические предписания для участников местного самоуправления).

2) Диспозитивные муниципальные юридические нормы (содержат такие правила поведения, которые действуют лишь постольку, поскольку участники общественных отношений не установили для себя в рамках определенных взаимосвязей иные правила поведения).

5. В зависимости от сферы или объема регулирующего действия муниципальные юридические нормы подразделяются:

1) Общие муниципальные юридические нормы (регулируют широкий спектр муниципальных общественных отношений).

2) Детализирующие муниципальные юридические нормы (регулируют соответствующий вид муниципальных общественных отношений, содержат более детализированные предписания по сравнению с общими муниципальными юридическими нормами, так как полнее учитывают особенности конкретных разновидностей муниципальных общественных отношений).

3) Исключающие муниципальные юридические нормы (делают изъятия из общих и детализирующих муниципальных юридических норм).

6. В зависимости от содержательных аспектов муниципальные юридические нормы можно подразделить:

1) Содержательные (материальные) муниципальные юридические нормы (регулируют содержательную сторону реальных муниципальных общественных отношений, служат мерой юридических прав и обязанностей их участников).

2) Процессуальные муниципальные юридические нормы (регулируют процедуру (порядок) деятельности компетентных муниципальных и государственных органов, связанную с осуществлением материальных муниципальных юридических норм, защитой прав и законных интересов участников муниципальных общественных отношений.

7. В зависимости от субъекта, установившего муниципальные юридические нормы, их можно классифицировать на:

1) Муниципальные юридические нормы, установленные населением Российской Федерации.

2) Муниципальные юридические нормы, установленные государственными органами и должностными лицами Российской Федерации.

3) Муниципальные юридические нормы, установленные населением субъекта Российской Федерации.

4) Муниципальные юридические нормы, установленные государственными органами и должностными лицами субъекта Российской Федерации.

5) Муниципальные юридические нормы, установленные населением муниципального образования.

6) Муниципальные юридические нормы, установленные муниципальными органами и должностными лицами.

---

[42] К коллизионным муниципальным юридическим нормам может быть отнесена норма, содержащаяся в ст.42 Закона РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06 октября 2003 года.

8. В зависимости от территориальных пределов действия муниципальных юридических норм их можно подразделить на:

1) Локально-территориальные муниципальные юридические нормы (юридические нормы, действующие в территориальных пределах одного муниципального образования)[43].

2) Экстерриториальные муниципальные юридические нормы (юридические нормы, действующие на территории всех муниципальных образований, расположенных в территориальных пределах Российской Федерации)[44].

Рассмотрев понятие, признаки и классификацию юридических норм, следует отметить, что юридические нормы, упорядочивающие местное самоуправление, производны от соответствующих общественных отношений, складывающихся в муниципальных образованиях. Именно, регулируя общественные отношения, субъекты нормотворчества устанавливают правовые нормы, представляющие собой "способ поведения людей в известной ситуации, предписываемый неопределенному количеству адресатов от имени властного образования, предполагает ее многократное однообразное осуществление во времени и в пространстве."[45]

Рассматривая муниципальные правоотношения, следует отметить, что место, занимаемое правоотношениями в структуре любой нормативно-правовой системе, можно считать одним из ключевых.

Пашуканис Е.Б. признавал правоотношение "первичной клеточкой правовой ткани"[46], по мнению же Явича Л.С. правоотношение является "исходным пунктом познания права, отражающим генетически исходное правовое явление, реально-историческое начало возникновения и становления права, отправляясь от которого можно развить всю систему теоретического определения права".[47] Нужно заметить, что подобные утверждения могут произвести впечатление излишне категоричных, однако в любом случае, они служат доказательством того, что в системе муниципально-правовых явлений правоотношениям принадлежит одна из основных ролей, а, следовательно, понятие "муниципальные правовые отношения" является одним из центральных понятий муниципального права.

Нужно отметить, что понятие "правоотношение" давно вызывает споры в среде правоведов, исследующих указанный феномен. Так Денисов А.И. определяет правоотношение как "общественное отношение, участники которого связаны посредством юридических (субъективных) прав и юридических обязанностей"[48], некоторые ученые придерживаются мнения о правоотношении как о "модели поведения лиц, взаимодействующих на основании правовых норм"[49], однако, в правовой науке наибольшее распространение получило

---

[43] К подобным юридическим нормам могут быть отнесены нормы любого Устава муниципального образования.

[44] К подобным юридическим нормам могут быть отнесены нормы муниципального права, содержащиеся в Законе РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06 октября 2003 года.

[45] Социалистическое право и научно-техническая революция. - М., 1979. С.27.

[46] Пашуканис Е.Б. Избранные произведения по общей теории права и государства. М., 1980. С.78.

[47] Явич Л.С. Сущность, содержание и форма в праве. // Методологические проблемы советской юридической науки. Л., 1982. С.62.

[48] Денисов А.И. Теория государства и права. М., 1948. С.452.

[49] Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1983. С.106-108.

определение правоотношения, как “общественного отношения, урегулированного нормой права”.[50]

В отношении муниципальных правоотношений, также существует немало определений. К примеру, по мнению Е.С. Шугриной, “муниципально-правовые отношения - отношения, регулируемые нормами муниципального права и возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления в границах муниципального образования при реализации населением права на местное самоуправление”[51].

Однако, в нашем понимании муниципальное правоотношение следует определить как индивидуализированную взаимосвязь между субъектами муниципального права по вопросам местного самоуправления:

1) возникающую на основе муниципальных юридических норм,

2) характеризующуюся наличием взаимных прав и обязанностей между указанными субъектами,

3) выступающую взаимной связью конкретных лиц в сфере местного самоуправления,

4) гарантируемую определенной принудительной силой.

Как любое правоотношение, муниципальное правоотношение имеет в своем составе следующие элементы:

1) Субъект муниципального правоотношения.

2) Объект муниципального правоотношения.

3) Содержание муниципального правоотношения.

Субъектом муниципального правоотношения признается субъект права, обладающий общей или специальной муниципальной правоспособностью, предполагающих наличие прав и обязанностей по решению вопросов местного значения.

Субъектов муниципальных правоотношений можно подразделить на четыре группы.

1. Индивидуальные субъекты муниципальных правоотношений, подразделяемые на следующие виды:

1) **Индивидуальных субъектов с общим правовым статусом**, представляющих собой субъектов, наделенных общими правами и обязанностями, свойственными данной категории физических лиц, к которым относятся:

а) граждане РФ.

б) Иностранные граждане.

в) лица без гражданства.

2) **Индивидуальных субъектов со специальным правовым статусом**, представляющих собой физических лиц, наделенных специальными правами и обязанностями по решению вопросов местного значения, к которым относятся:

а) Депутаты государственных и муниципальных представительных органов:

б) Должностные лица органов местного самоуправления.

в) Должностные лица органов территориального общественного самоуправления.

г) Муниципальные служащие.

2. Коллективные субъекты муниципальных правоотношений, представляющие собой следующих юридических лиц, участвующих в решении

---

[50] Например:

- Керимов Д.А., Шейндлин Б.В. Некоторые вопросы теории правоотношений.// Учен. зап. Ленинград. гос. ун-та. 1958. Вып. 10. С.79.

- Карева М.П., Айзенберг А.М. Правовые нормы и правоотношения. М., 1949. С.50.

- Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С.51,79.

[51] Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С.34.

вопросов местного значения и в связи с этим, наделенных специфическими правами и обязанностями:

а) Органы местного самоуправления.

б) Органы территориального общественного самоуправления.

3. Публично- правовые субъекты муниципальных правоотношений, представляющие собой публично-правовые образования, участвующие посредством своих органов и должностных лиц в решении вопросов местного значения, к которым относятся:

1) Российская Федерация.

2) Субъекты Российской Федерации.

3) Муниципальные образования.

4) Объединения муниципальных образований.

4. Социальные субъекты муниципальных правоотношений, представляющие собой социальные общности, наделенные правами для участия решении вопросов местного значения, к которым относятся:

1) Многонациональный народ Российской Федерации.

2) Население субъекта Российской Федерации.

3) Население муниципального образования.

4) Население части муниципального образования.

5) Группа жителей муниципального образования.

Объектом муниципального правоотношения выступают материальные либо нематериальные блага по поводу которых возникают муниципальные правоотношения.

Исходя из анализа законодательства о местном самоуправлении можно выделить следующие объекты по поводу которых возникают муниципальные правоотношения:

1) Средства местного бюджета.

2) Средства муниципальных внебюджетных фондов.

3) Муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности.

4) Имущество муниципальных предприятий и организаций.

5) Имущество муниципальных банков и иных муниципальных финансово-кредитных организаций.

6) Имущество муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта, охраны общественного порядка, библиотечного обслуживания населения.

7) Муниципальный жилой и нежилой фонд.

8) Муниципальные автомобильные дороги и иные транспортные инженерные сооружения.

9) Другие объекты муниципального движимого и недвижимого имущества.

Содержание муниципального правоотношения составляют конкретные права и обязанности его участников, связанные с решением вопросов местного значения.

Рассматривая содержание муниципального правоотношения нужно обратить внимание на два важных аспекта

1) Сферой возникновения муниципальных отношений является местное самоуправление, представляющее собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из

интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Деятельность субъектов права, осуществляемая на территории муниципального образования, но не связанная с осуществлением местного самоуправления, не относится к муниципально-правовым отношениям.

2) В муниципальных правоотношениях с участием публично-правовых субъектов, коллективных субъектов и субъектов со специальным правовым статусом указанные субъекты обладают не правами и обязанностями, а правомочиями, представляющими собой правовую категорию, объединяющую в себе права и обязанности указанных субъектов.

Анализируя содержание муниципальных правоотношений, исходя из положений ч.2 ст.3 Конституции РФ, статей 4 и 7 Закона Российской Федерации “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, можно сделать вывод о том, что муниципальные правоотношения могут возникать на основе юридических норм, установленных:

1) Федеральными органами и должностными лицами государственной власти.
2) Органами и должностными лицами государственной власти субъекта РФ.
3) Муниципальными органами и должностными лицами.
4) Непосредственно населением РФ.
5) Непосредственно населением субъекта РФ.
6) Непосредственно населением муниципального образования.

Учитывая вышеприведенную классификацию, муниципальные правоотношения можно поделить на виды в зависимости от вида органов, нормативно регулирующих соответствующие местные общественные отношения:

1) Муниципальные правоотношения, урегулированные юридическими нормами уровня Российской Федерации.
2) Муниципальные правоотношения, урегулированные юридическими нормами уровня субъекта Российской Федерации.
3) Муниципальные правоотношения, урегулированные юридическими нормами муниципального уровня.

Отметим, что особенности юридического статуса каждого из вышеуказанных органов придают определенную специфику соответствующим муниципальные правоотношениям, однако указанная специфика в чистом виде проявляется очень редко в силу того обстоятельства, что большинство муниципальных правоотношений имеют многоуровневое нормативное регулирование. Как отмечается авторами коллективного труда под редакцией А.М. Никитина общественные отношения, регулируемые “муниципальным правом, характеризуют, выявляют сложность, многослойность предмета муниципального права”[52]. С учетом указанного обстоятельства муниципальные правоотношения можно подразделить на следующие виды:

1. Муниципальные правоотношения, имеющие три уровня нормативного регулирования, то есть комплексно урегулированные юридическими нормами:

1) федерального уровня,
2) регионального уровня,
3) муниципального уровня.

2. Муниципальные правоотношения, имеющие два уровня нормативного регулирования, то есть одновременно урегулированные юридическими нормами:

1) федерального и регионального уровня;
2) федерального и муниципального уровня;
3) регионального и муниципального уровня.

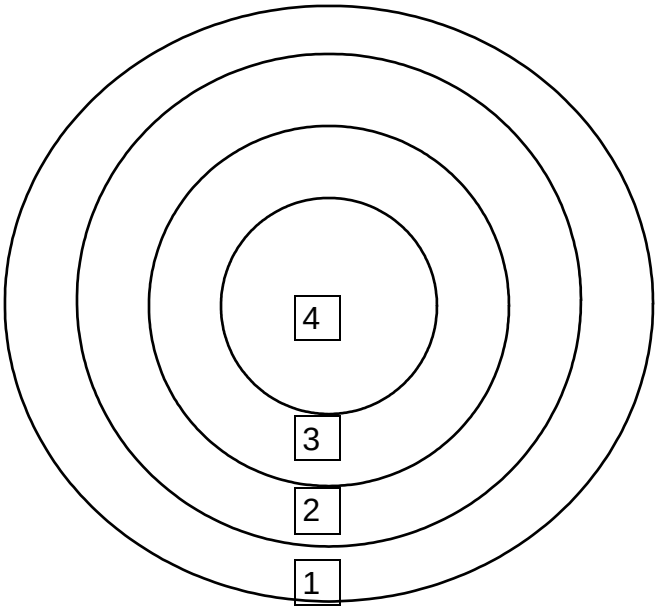
---

[52] Муниципальное право. М., 2000. С.37.

3. Муниципальные правоотношения, имеющие один уровень нормативного регулирования, то есть урегулированные только нормами:
1) либо федерального уровня,
2) либо регионального уровня,
3) либо муниципального уровня.

С учетом указанных особенностей муниципальных правоотношений, обусловленных воздействием на них муниципальных юридических норм, установленных властными органами различных уровней, можно привести графическую схему, отражающую содержание системы муниципальных правоотношений (см.: схема №1).

Схема 1.2.1.



Пояснения к графической схеме №1.

1. Муниципальные общественные отношения, не **урегулированные** ***муниципальными нормами.***
2. Муниципальные правоотношения, **урегулированные** ***юридическими нормами муниципального уровня.***
3. Муниципальные правоотношения, **урегулированные** ***юридическими нормами регионального уровня.***
4. Муниципальные правоотношения, **урегулированные** ***юридическими нормами федерального уровня.***

Приведенная схема достаточно наглядно показывает содержание муниципальных правоотношений. Однако, как и всякая схема, она является достаточно поверхностной в силу того, что на территории муниципального образования, как уже указывалось, абсолютное большинство муниципальных правоотношений представляет собой результат правового воздействия юридических норм различных уровней. Естественно, это порождает различные коллизии муниципальных юридических норм.

Применительно к муниципальным правоотношениям можно привести следующие классифицирующие основания, подразделяющие указанное муниципально-правовое явление на следующие виды:

1. В зависимости от юридического содержания правоотношений:

1) регулятивного типа (муниципальные правоотношения, связанные с правомерным поведением их участников),
2) охранительного типа (муниципальные правоотношения, связанные с применением муниципально-властного принуждения[53]),

2. В зависимости от фактического содержания:

1) муниципальные правоотношения, связанные с организацией местного самоуправления,
2) муниципальные правоотношения, характеризующие муниципальную деятельность по непосредственному жизнеобеспечению населения муниципальных образований,
3) муниципальные правоотношения, в которых находит свое воплощение деятельность органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий.

3. В зависимости от конкретизации субъектов:

1) относительные (муниципальные правоотношения в которых поименно определены обе стороны),
2) абсолютные (муниципальные правоотношения в которых конкретизирована и поименно определена лишь управомоченная сторона, а обязанная сторона - любой субъект местного сообщества, чья обязанность состоит в том, чтобы воздержаться от нарушения субъективных прав управомоченной стороны[54]),
3) абстрактные (муниципальные правоотношения, выражающие связь каждого субъекта местной жизни со всеми другими субъектами местной жизни, участвующими в осуществлении местного самоуправления[55]).

4. В зависимости от характера юридической обязанности, возложенной на обязанную сторону:

1) активного типа (в рамках данного правоотношения обязанность одной стороны состоит в совершении определенных положительных действий, а право другой - заключается лишь в требовании исполнить эту обязанность[56]),

---

[53] Анализ ч.2 ст.3 Конституции РФ, закрепляющей юридическую норму о властной сущности органов местного самоуправления, позволяет утверждать, что раз органы местного самоуправления (муниципальные органы) определены как органы через которые народ осуществляет свою власть, то возможно муниципально-властное принуждение, являющееся видом властного принуждения наряду с государственно-властным.

[54] Примером подобных правоотношений могут служить муниципальные правоотношения, возникающие в связи с сохранностью муниципального имущества, в рамках которых местному населению принадлежат права владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, а на других субъектах местной жизни лежит обязанность воздерживаться от посягательств на соответствующее муниципальное имущество.

[55] К подобным правоотношениям могут быть отнесены муниципальные правоотношения, возникающие в связи с местными референдумами, в рамках которых каждый субъект местной жизни вступает в абстрактную связь со всеми субъектами местной жизни, принимая обязательные муниципальные юридические нормы.

[56] К подобным правоотношениям могут быть отнесены муниципальные правоотношения, связанные с проведением местных выборов, в рамках которых местные жители имеют избирательные права, а работники избирательных комиссий обязаны совершить действия, связанные с реализацией указанных прав местных жителей.

2) пассивного типа (в рамках данного правоотношения одна сторона имеет определенное право, а на другую сторону возложена обязанность, заключающаяся в воздержании от определенных действий, нарушающих субъективное право управомоченной стороны[57]).

[57] К подобным правоотношениям могут быть отнесены муниципальные правоотношения, связанные с реализацией прав собственности местных жителей.

§-1.3 Система муниципальной отрасли права

- Институт муниципальной отрасли права
- Система институтов муниципальной отрасли права
- Отраслевые институты муниципальной отрасли права
- Комплексные институты муниципальной отрасли права
- Специализированные институты муниципальной отрасли права
- Межотраслевые правовые институты, направленные на регулирование муниципальных правоотношений

Литература

Баранова В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. Н. Новгород, 2000; *Васильев В.И.* О предмете муниципального права // Журнал российского права. 2006. №5; *Емельянов Н.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовой и институциональный анализ: Автореф. дис.д-ра юр. наук. - М., 1998; *Керимова Е.А.* Правовой институт: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1998; *Ковешников Е.М.* Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002; *Костюков А.Н.* Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003; *Мицкевич А.В*. Система права и система законодательства: развитие научных представлений и законотворчества // Проблемы современного гражданского права. М., 2000; *Поленина С.В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. №9; *Поленина С.В.* Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. 1975. №3; *Сергеев А.А.* К вопросу об интегрирующем характере российского муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2008. №10; *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006; *Соловьев С.Г.* Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. Санкт-Петербург, 2003; *Сырых В.М.* Комплексные институты как компоненты системы российского права // Журнал российского права. 2002. №10; *Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития: Автореф. дис. д-ра юр. наук. - М., 1994.

Муниципальная отрасль права, как и любая другая отрасль права, имеет свою систему. Под системой муниципального права понимается ее внутреннее строение, состоящее из юридических норм, объединенных в институты муниципального права, расположенные в определенной последовательности.

Критерии объединения муниципально-правовых норм и последовательность расположения институтов муниципального права обусловлены их значением и ролью в регулировании муниципальных правоотношений, а также потребностями практики развития местного самоуправления.

Рассматривая систему муниципальной отрасли права, следует исходить из того, что в теории юриспруденции традиционно под институтом права понимается обособленная группа юридических норм, регулирующих однородные

общественные отношения и входящих в соответствующую отрасль права[58]. Применительно же муниципально-правовым институтам можно привести определение, сформулированное В.И. Фадеевым, в соответствии с которым под институтом муниципальной отрасли права следует понимать совокупность муниципально-правовых норм, регулирующих определенный круг взаимосвязанных общественных отношений, которые образуют в рамках предмета муниципального права самостоятельную, обособленную группу.[59]

В силу значительной комплексности муниципального права, включающего в свое содержание юридические нормы других отраслей права, отдельные институты муниципального права имеют значительную специфику своего содержания. Однако, объединяющим признаком, дающим основания для систематизации институтов муниципального права, является признак, связанный с закреплением в его содержании интересов местного населения как единого целого.

В связи с этим, системой муниципально-правового регулирования регулируются исключительно публичные правоотношения, обуславливающие публичный характер соответствующих институтов, заключающийся в том, что в их содержании закрепляются не частные, а общественные (публичные) интересы всего населения муниципального образования. На основе этого признака, составляющего основу для объединения определенных институтов муниципального права в систему, представляется возможной дальнейшая систематизация указанных институтов с целью рассмотрения их комплексе, предполагающем вскрытие их единства, различий и взаимосвязей.

Как отмечает Н.А. Емельянов, рассмотрение публичных институтов муниципального права в системе предполагает анализ не "аморфной" совокупности правовых институтов, а требует анализа строго сбалансированной и иерархически соподчиненной системы правовых институтов, характеризующейся единством и дифференциацией составных элементов[60].

В силу отмеченного обстоятельства, систему институтов муниципального права можно определить, как строго сбалансированный и иерархически соподчиненный комплекс муниципально-правовых институтов, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением народом своей власти в формах, обеспечивающих в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

При рассмотрении системы институтов муниципального права определяющее значение имеют следующие факторы:

1) Обеспечивающие единство системы институтов муниципального права.

2) Обуславливающие дифференциацию системы институтов муниципального права.

---

[58] Теория государства и права. - М., 1999. С.69.

[59] Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития: Автореф. дис. д-ра юр. наук. - М., 1994. С. 19.

[60] Емельянов Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовой и институциональный анализ: Автореф. дис.д-ра юр. наук. - М., 1998. С. 21.

3) Обеспечивающие функциональные взаимосвязи в рамках системы институтов муниципального права.

Виды институтов в системе муниципального права

1. Отраслевые институты муниципального права.

1) Комплексные институты муниципального права,
2) Специализированные институты муниципального права

а) Специализированный институт, закрепляющий формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения.

б) Специализированные институты муниципального права, упорядочивающие опосредованное осуществление населением местного самоуправления посредством публично-властных форм.

2. Межотраслевые правовые институты, направленные на регулирование муниципальных правоотношений.

В системе муниципальной отрасли права можно выделить следующие отраслевые институты, которые в зависимости от степени регулирования соответствующих общественных отношений можно подразделить на две группы:

1) **Комплексные отраслевые институты муниципального права** направленные на регулирование разнородных комплексных объединений групп муниципальных общественных отношений.

2) **Специализированные отраслевые институты муниципального права**, институты муниципального права направленные на детальное регулирование однородных групп муниципальных общественных отношений.

Во-первых, к группе комплексных институтов муниципального права, следует отнести **институт концептуальных основ местного самоуправления**, представляющий собой совокупность правовых норм, определяющих понятие и основные содержательные признаки местного самоуправления.

Во-вторых, к группе комплексных муниципальных институтов, можно отнести **институт территориальной основы местного самоуправления**, представляющий собой совокупность юридических норм, регулирующих вопросы территориальной организации местного самоуправления. Следует отметить, что данный институт, как отмечает А.А. Саломаткин[61], всегда отличался актуальностью. Однако, последнее время вопросы, связанные с определением границ муниципальных образований, их изменением и преобразованием, приобретают все большую актуальность и представляют большой интерес в научном плане.

В третьих, к группе комплексных муниципальных институтов, следует отнести **институт муниципальной власти**, который является публично-властным институтом муниципального права выделение которого обусловлено тем, что в соответствии с содержанием ч.2 ст.3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть через органы местного самоуправления.

---

[61] Саломаткин А. С. Территориальная основа местного самоуправления. - Челябинск, 1996.

Конечно, следует учитывать то обстоятельство, что совокупность правовых норм, составляющих институт муниципальной власти, пронизывает весь механизм осуществления местного самоуправления. Так нормы, закрепляющие систему осуществления муниципальной власти, накладывают отпечаток на многие муниципально-правовые институты, такие как: институт администрации муниципального образования, институт местного представительного органа, институт Главы муниципального образования…

Однако, нашему мнению, все же имеются основания для выделения данного института в качестве самостоятельного комплексного института муниципального права. К таким основаниям следует отнести наличие в муниципальном праве совокупности обособленных норм, направленных на закрепление в праве именно системы муниципальной власти, как относительно целостного публичного феномена, и не включаемых в содержание производных от него публичных институтов муниципального права. Также достаточно важным основанием для выделения института муниципальной власти в качестве самостоятельного правового образования является то, что данный институт опосредует в праве один из ключевых феноменов местного самоуправления, предполагающий относительную целостность его правового регулирования.

В качестве четвертого комплексного института муниципального права следует выделить **институт муниципального образования**, представляющий собой совокупность юридических норм, определяющих правовое положение муниципального образования как субъекта правоотношений.

Следует учитывать двойственность данного института, с одной стороны, включенного в единую публично-правовую систему организации Российского государства, с другой стороны, отражающего в праве территориальную обособленность публично-правового образования, образованного в форме муниципального образования и созданного для решения как местных так и государственных вопросов.

Рассматривая институты муниципального права на предмет их систематизации, следует признать, что существование определенных форм организации деятельности жителей, проживающих в границах муниципальных образований обусловлено необходимостью удовлетворения их интересов, что впоследствии закрепляется в правовой форме. Следовательно, наличие управленческих начал в местном самоуправлении не является чем-то навязанным извне, со стороны государства. По мнению В.Ф. Сиренко, местные жители не преследуют специфической цели - закрепить процесс местного управления в правовые формы и придать ему властные черты. Наоборот, люди - вынуждены управлять и, соответственно, подчиняться для достижения бытовых, духовных и иных целей.[62]

Можно согласиться с мнением А.Г. Воронина, В.А. Лапина и А.Н. Широкова о том, что “Жизнь человека невозможна без контактов с другими людьми. Общественная природа человека позволяет ему организовывать свою деятельность... Безусловно, совместное проживание и совместная деятельность людей привели к возникновению определенных правил организации их жизни, поскольку интересы личности постоянно ограничивались групповыми интересами. Конечно, подобная самоорганизация развивалась и усложнялась по мере усложнения характера и объема взаимоотношений между людьми...”[63]

---

[62] Сиренко В.Ф. Интересы в системе основных институтов советского государственного управления. - Киев, 1982. С.27-28.

[63] Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. - М., 1998. С.5

Естественно, со временем основные самоуправленческие процессы местного самоуправления облекаются в формализованные рамки нормативных актов, являющихся правовой формой выражения местного самоуправления. Однако, одним отношениям местного самоуправления законодателем придается больше публично-властных начал, а другим - меньше. По мнению Н.В. Постового, это вызвано тем, что местное сообщество, состоящее из определенных социальных групп, индивидуумов не только непосредственно решает задачи местного самоуправления, но еще создает организационно-властную основу местного самоуправления, посредством которой осуществляется опосредованное социальное управление[64] в его публично-властных формах.

В силу этого в местном самоуправлении можно выделить соответствующие институты, являющиеся проявлением как публичной власти, так и власти социальной, представляющей собой, по мнению Н.В. Постового, совокупность социальных связей, складывающуюся в результате решения жителями задач местного значения посредством форм непосредственной самоорганизации.

Как отмечает А.А. Замотаева, историческими корнями существования институтов, закрепляющих формы самоорганизации в местном самоуправлении, можно считать существующий почти у всех народов обычай решать вопросы, затрагивающие отдельные коллективные интересы без использования публично-властных форм, т.е. на сходе, вече, круге, курултае и т.п.).[65]

С учетом вышеуказанного, в системе отраслевых институтов муниципального права в первую очередь следует выделять правовые конструкции, закрепляющие формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения, представляющие собой совокупность муниципально-правовых норм, регулирующих процесс непосредственного осуществления населением местного самоуправления и образующих в рамках предмета муниципального права самостоятельную, обособленную группу.

Указанные правовые конструкции, закрепляющие формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения, характеризуются:

1) доминированием общественного характера соответствующих отношений;
2) преобладанием диспозитивного метода правового регулирования содержания соответствующих правовых конструкций;
3) преобладанием самоорганизующих начал в их содержании,
4) непосредственным участием населения в местном самоуправлении в регулируемых ими формах.

Однако, в настоящее время исходя из анализа действующего законодательства РФ в системе муниципальной отрасли права рационально выделить только один **специализированный муниципально-правовой институт, закрепляющий формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения**.

Следует особо отметить тот факт, что выделение в муниципальном праве отмеченного института, обусловлено тем обстоятельством, что этот институт упорядочивает отношения по осуществлению местного самоуправления, во многом лишенные публично-властных начал. В составе данного правового института следует выделить обособленные группы правовых норм, регулирующих

---

[64] Постовой Н.В. Муниципальное право России. - М.. 2000. С.145.

[65] Замотаева А.А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства: основные понятия и термины. // Государственная власть и местное самоуправление в России. - М., 1998. С.57.

соответствующие формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения, которые можно разграничить на три вида:

1. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, к которым относятся:

1) местный референдум;
2) муниципальные выборы,
3) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
4) сход граждан

2. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, к которым относятся:

2) правотворческая инициатива граждан,
3) территориальное общественное самоуправление,
4) публичные слушания,
5) собрание граждан,
6) конференция граждан (собрание делегатов),
7) опрос граждан,
8) обращения граждан в органы местного самоуправления,

3. Иные, допускаемые законодательством РФ, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Рассматривая правовой институт, закрепляющий формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения, следует отметить, что указанный правовой институт, в системе институтов муниципального права выполняет следующие функции:

1) Закрепляет в правовой форме специфические во многом невластные по содержанию формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

2) Обеспечивают правовое закрепление форм непосредственного осуществления населением муниципального образования своей власти.

3) Закрепляет в правовой форме взаимодействие в местном самоуправлении публично-властных форм и форм самоорганизации населения.

Помимо института, закрепляющего формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения, в качестве специализированных отраслевых институтов муниципального права следует выделить **институты муниципального права, упорядочивающие опосредованное осуществление населением местного самоуправления посредством публично-властных форм**.

Существование указанных институтов в муниципальном праве обусловлено тем, что местное самоуправление - это прежде всего территориальное управление. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, управление как социальный феномен насквозь “пронизано элементами управленческой деятельности”[66], которая предполагает воздействие на поведение людей, подчиненность воли одних людей воле других для достижения определенных результатов.

---

[66] Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. - М., 1968. С.107.

Управление в публично-властных правовых формах предполагает наличие в таких отношениях властных начал, которые не просто средство управления, а непременное его условие. При этом, по мнению В.Г. Афанасьева, управление - “ не просто сознательная деятельность, а та ее разновидность, которая связана с выработкой решений, с организацией, направленной на претворение решений в жизнь, с регулированием системы в соответствии с заданной целью, с подведением итогов деятельности, с систематическим получением и использованием информации”[67].

Таким образом, деятельность субъектов, обладающих муниципальной властью, состоит в том, что управляющая подсистема, субъект управления, систематически, целенаправленно воздействует на управляющую подсистему, объект управления, с тем, чтобы привести его к заданному результату, поставленной цели”[68]. Управлять же территорией, не имея властных начал, невозможно. Это становится отчетливо видно, если внимательно изучить круг вопросов так называемого “местного значения”, которые несомненно связаны с общими делами и проблемами, стоящими перед страной в целом, а значит объективно включены в механизм властно-правового регулирования на уровне государства.

Рассматривая отмеченные институты муниципального права с позиции вышеприведенных критериев систематизации, можно указать, что специализированные институты муниципального права, упорядочивающие опосредованное осуществление населением местного самоуправления в публично-властных формах, характеризуются следующими признаками:

1) публично-властным характером соответствующих отношений;

2) преобладанием императивного метода правового регулирования содержания соответствующих муниципально-правовых институтов;

3) преобладанием публично-властных начал в их содержании;

4) опосредованным участием населения в местном самоуправлении в регулируемых ими формах.

Следует отметить, что публично-властные институты в системе муниципального права выполняют следующие функции:

1) Закрепляют в правовой форме специфические публично-властные формы осуществления местного самоуправления.

2) Обеспечивают правовое закрепление форм опосредованного осуществления населением муниципального образования своей власти.

3) Закрепляют в правовой форме взаимодействие в местном самоуправлении публично-властных форм и форм самоорганизации населения.

К специализированным публичным институтам муниципального права, детально регулирующим однородные группы муниципальных общественных отношений, относятся следующие правовые институты.

1. К специализированным публичным муниципально-правовым институтам следует отнести **институт Главы муниципального образования**, представляющий совокупность юридических норм, регулирующих правовое положение высшего выборного должностного лица муниципального образования, возглавляющего деятельность по осуществлению на его территории функций местного самоуправления, избираемого гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным

---

[67] Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. - М., 1977. С. 57-58.

[68] Афанасьев В.Г. Системность и общество. - М., 1980. С.234.

органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами Субъекта Российской Федерации.

2. Относительно новым институтом муниципального права является **институт Главы администрации муниципального образования**, представляющий собой самостоятельную совокупность юридических норм, регламентирующих правовое положение соответствующего должностного лица**.**

3. Специфическим институтом муниципального права является **институт администрации муниципального образования**, представляющий собой самостоятельную совокупность юридических норм, регламентирующих правовое положение исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления**.**

4. Еще одним специфическим институтом муниципального права, направленным на решение публичных интересов, является **институт местного представительного органа**, представляющий собой относительно самостоятельную совокупность юридических норм, регламентирующих правовое положение выборного органа местного самоуправления, обладающего правом представлять интересы населения и принимать от его имени нормы, действующие на территории муниципального образования.

5. Традиционным и достаточно исследованным публичным институтом муниципального права, является **институт депутата местного представительного органа**, представляющий собой совокупность юридических норм, определяющих правовой статус депутата представительного органа муниципального образования.

7. Достаточно новым для муниципального права является **институт контрольного органа муниципального образования**, представляющий собой совокупность юридических норм, определяющих правовое положение контрольно-ревизионного органа муниципального образования, образуемого в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

8. Также новым для муниципального права является выделение **института избирательной комиссии муниципального образования**, представляющего собой совокупность юридических норм, закрепляющих правовое положение органа, который организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

9. Специфическим публичным институтом муниципального права является **институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**, представляющий собой объединение юридических норм, регулирующих правовые аспекты наделения органов местного самоуправления полномочиями органов местного самоуправления, установленными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом **“**Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” к вопросам местного значения.

Выделение данного института в системе публичных институтов муниципального права в настоящее время является чрезвычайно актуальным, так как вопросы, связанные с порядком наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и

государственным контролем за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, представляли и представляют большую важность в функционировании системы местного самоуправления.

10. Еще одним правовым институтом, появление которого обусловлено введением в Закон Российской Федерации “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ группы юридических норм, регулирующих вопросы, связанные с ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц, является **институт муниципально-правовой ответственности**.

11. Важным правовым институтом в системе муниципального права является **институт юридических гарантий прав граждан РФ на осуществление местного самоуправления**, представляющий собой совокупность юридических норм, определяющих условия и порядок реализации права граждан РФ на осуществление местного самоуправления, юридические средства его охраны и защиты в случае нарушения.

Рассмотрев отраслевые институты муниципального права, следует указать, что в системе права наряду с отраслевыми институтами выделяются и межотраслевые институты, объединяющие нормы разных отраслей права и совместно регулирующие возникающие муниципальные правоотношения. В связи с тем, что в межотраслевых институтах можно выделить нормы различных отраслей права, их также именуют комплексными правовыми институтами. Кроме того, так как эти нормы оказывают друг на друга взаимное влияние и должны быть согласованы по содержанию, то межотраслевые институты иногда называют также «пограничными» правовыми институтами[69].

Муниципальное право участвует своими нормами во многих межотраслевых правовых институтов, так как деятельность органов местного самоуправления подпадает под регулирование земельного, экологического, семейного, административного, финансового, уголовного и иных отраслей права. В качестве основных **межотраслевых правовых институтов, направленных на регулирование муниципальных правоотношений**, следует выделить следующие правовые конструкции:

1) Правовой институт муниципальной службы.
2) Правовой институт имущественной основы местного самоуправления.
3) Правовой институт финансовой основы местного самоуправления.

Во-первых, в качестве межотраслевого правового института, направленного на регулирование муниципальных правоотношений и возникающего на стыке административного и муниципального права, следует выделить **правовой институт муниципальной службы**, представляющий собой институт, учреждаемый и функционирующий в сфере осуществления муниципальной власти и носящий публичный характер.

В силу этого, институт муниципальной службы в значительной мере связан с институтом государственной службы, так как муниципальные служащие являются субъектами, жестко интегрированными в процесс осуществления управленческой деятельности на территории муниципального образования. При этом они обязаны руководствоваться в своей деятельности не только местными нормативными актами, также исполнять федеральные законы, конституции, уставы субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской

---

[69] Сергеев А. А. К вопросу об интегрирующем характере российского муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2008. №10. С.39.

Федерации, а следовательно и иные правоприменительные акты, издаваемые на государственном уровне.

Во-вторых, к группе межотраслевых правовых институтов, направленных на регулирование муниципальных правоотношений, относится **правовой институт имущественной основы местного самоуправления**, возникающий на стыке норм гражданского и муниципального права и представляющий собой объединение юридических норм, регулирующих правовой режим имущества, находящегося в муниципальной собственности, а также имущественных прав муниципальных образований.

Следует отметить, что публично-муниципальный характер данному правовому институту, который в силу регулирования отношений муниципальной собственности, имеет, как отмечают многие его исследователи[70], большую долю частно-правовых начал, придает то обстоятельство, что в содержании данного правового института закрепляются не частные интересы, а общие интересы населения муниципального образования.

В третьих, к числу межотраслевых правовых институтов, направленных на регулирование муниципальных правоотношений, следует отнести **правовой институт финансовой основы местного самоуправления**, возникающий на стыке норм муниципального, финансового и бюджетного отраслей права. Данный правовой институт представляет собой совокупность юридических норм, которые построены на принципе единства бюджетной системы РФ, означающем единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса в Российской Федерации, санкций за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. В основном, нормы анализируемого правового института, регулируют правовой режим совокупности денежных средств, принадлежащей на праве собственности или на праве пользования муниципальному образованию, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения.

---

[70] Шишкин А. А. Правовые проблемы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 1999. С.25.; Гелоголева Т. П. Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации (межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону, 2000. С.14.; Илюхина Е. А. Правовое регулирование отношений муниципальной собственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1996. С. 28.

§-1.4. Система источников муниципальной отрасли права

- Понятие и система источников муниципальной отрасли права
- Уровень международных источников муниципальной отрасли права
- Уровень федеральных источников муниципальной отрасли права
- Источники муниципальной отрасли права на уровне субъектов РФ
- Источники муниципальной отрасли права на уровне муниципальных образований

Литература

Алешкова Н.П. Официальная дата муниципального правового акта // Конституционное и муниципальное право. 2008. №22; *Андреева Л.А.* Правотворчество органов местного самоуправления (по материалам Новгородской области): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - СПб., 1999; *Андреева Л.А.* Правотворчество органов и должностных лиц местного самоуправления. СПб., 1999; *Апт Л.Ф.* О природе нормативных актов органов местного самоуправления // Российское правосудие. 2006. №4; *Гаврищев А.Е.* Муниципальное правотворчество Российской Федерации: Автореф. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2004; *Захаров А.О.* О некоторых правовых позициях органов конституционного (уставного) контроля субъектов РФ в сфере местного самоуправления // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2004.№2 (47); *Иванченко О.А.* Совершенствование процедуры государственной регистрации уставов муниципальных образований. // Журнал российского права. 2003. №9; *Карташов В.Г.* Коллизии в муниципальных правовых актах и причины их возникновения // Конституционное и муниципальное право. 2007. №11; *Комарова В.В.* Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления // Ученые записки. Ростов, 2002; Конституционный судебный процесс / Под ред. М.С. Саликова. М., 2003; *Курочкин А.А.* Правовые основы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №9; *Мелентьев А.* Муниципальные правовые акты // Законность. 2005. №1; *Романов А.Н.* Проблемы законодательного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003; *Сергеев А. А.* Система правовых основ местного самоуправления. Воронеж. 1999; *Чащина С.И.* Государственная регистрация и вступление устава муниципального образования в силу // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. №7; *Чащина С.И.* Система муниципальных правовых актов: Автореф. … канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2006; *Улюкина И.Н.* Виды нормативно-правовых актов органов местного самоуправления // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2008. №2; *Фахрисламова Г.З.* Правовые акты местного самоуправления: Автореф. … канд. юрид. наук. Уфа. 2003; *Шайхуллин М.С.* Традиции местного самоуправления для муниципальной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2009. №12.

Принимая нормативные акты, направленные на организацию системы местного самоуправления, органы и должностные лица государственной и муниципальной власти к настоящему времени создали систему источников муниципального права, представляющую его нормативную основу.

Традиционно, под источником любой отрасли права понимается форма закрепления правовых норм[71]. Применительно к проблематике муниципального права, под **источниками муниципального права понимаются исходящие от государственных или муниципальных органов и должностных лиц либо официально признаваемые им формы выражения и закрепления норм муниципального права, придания им общеобязательного характера**.

В составе муниципального права, можно выделить четыре уровня источников:

1. Уровень международных источников муниципального права:

1) ратифицированные Российской Федерацией международные нормативные правовые акты,

2) международные договоры и соглашения.

2. Федеральный уровень *источников муниципального права:*

1) Конституция РФ,

2) Федеральные конституционные законы и Федеральные законы,

3) Указы Президента РФ,

4) Постановления Правительства РФ,

5) Постановления палат Федерального Собрания РФ,

6) подзаконные нормативные акты отраслевых федеральных органов исполнительной власти, имеющие нормативный характер;

7) договоры о разграничении предметов ведения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ,

8) Постановления Конституционного Суда РФ по вопросам местного самоуправления.

3. Источники муниципального права на уровне субъектов Российской Федерации:

1) Конституции, уставы субъектов РФ,

2) нормативные акты исполнительных органов субъектов РФ,

3) нормативные акты представительных органов субъектов РФ,

4) нормативные договоры Субъектов РФ;

5) Постановления судебных органов конституционного (уставного) контроля Субъектов РФ.

4. Источники муниципального права на уровне муниципальных образований:

1) уставы муниципальных образований,

2) нормативные акты представительных органов местного самоуправления,

3) нормативные акты исполнительных органов местного самоуправления,

4) договоры муниципальных образований,

5) Местные традиции и обычаи, определяющие организацию и деятельность самоуправления в отдельных местностях.

1. Рассматривая ***уровень международных источников муниципального права***, следует начать с того, что в соответствии с п.4 ст.15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, а если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В качестве наиболее важного международно-правового акта, содержащего общепризнанные принципы и нормы международного права в области местного самоуправления следует отметить **Европейскую хартию местного**

---

[71] Теория государства и права. - М., 1999. С. 45.

самоуправления, принятую Советом Европы 15 октября 1985 года[72] и ратифицированную Российской Федерацией в 1998 году.

Европейская хартия местного самоуправления устанавливает важнейшие принципы организации местного самоуправления и принципиальные гарантии прав местного самоуправления. Учитывая роль данного документа в системе муниципального права, следует знать, что структура данного документа вызывает ряд вопросов. В частности, Европейская хартия местного самоуправления имеет в части первой 30 пунктов. В статье 12 данного документа закрепляется норма о том, что государство, которое ратифицирует это документ, должно связать себя как минимум 20-ю пунктами из 30. При этом, обязательны 10 пунктов из 14 основополагающих, перечисленных в статье 12. Еще 10 пунктов страна, ратифицирующая данную Хартию, должна выбрать из оставшихся 16 пунктов.

Очевидно, что подобный подход к структуре нормативного документа является достаточно спорным и создает проблемы для использования Европейской хартии местного самоуправления в качестве инструмента развития местного самоуправления.

Важно учитывать и тот факт, что хотя Европейская хартия местного самоуправления признана мировым сообществом образцом демократического устройства местного самоуправления, по мнению Конституционного Суда РФ, Конституция РФ и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, который субъекты Российской Федерации не вправе занижать или ограничивать[73].

Однако, непонятно почему законодатель, как отмечает В.И. Фадеев, не принял во внимание эту правовую позицию Конституционного Суда РФ, когда, закрепляя в ст. 4 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.03 N 131-ФЗ систему правовых актов о местном самоуправлении, поставил на первое место именно международные акты, а не российскую Конституцию[74].

2. Переходя к *федеральному* ***уровню источников муниципального права***, следует начать с того, что принципы местного самоуправления, закрепленные в Европейской хартии местного самоуправления, получают свое более развернутое развитие в **Конституции Российской Федерации**, являющейся “императивом, стоящим над государством и законом и защищающим справедливый порядок государства...”[75] в которой наряду с самостоятельностью местного самоуправления закрепляется и организационное обособление системы местного самоуправления от системы органов государственной власти.[76]

---

[72] Закон Российской Федерации от 11.04.98 N 55-ФЗ “О ратификации Европейской хартии местного самоуправления” // СЗ РФ. 1998. N 15. Ст. 1695.

[73] Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 N15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22.03.1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области // СЗ РФ. 2000. №50. Ст.4943.

[74] Фадеев В.И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // LEX RUSSICA. 2009. №2. С. 365.

[75] Румянцев О.Г. Основы конституционного строя: понятие, содержание, отражение в конституции. // Государство и право. 1993. №10. С.3.

[76] В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В главе 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ закрепляется ряд важнейших концептуальных основ местного самоуправления:

1) признание местного самоуправления (ч.2 ст.3);

2) закрепление муниципальной формы собственности (ч.2 ст.8);

3) исключение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти (ст.12).

Помимо этого, в п. “н” ч.1 ст.72 Конституции РФ очерчиваются границы нормативной зависимости местного самоуправления от системы органов государственной власти, посредством отнесения полномочий по установлению общих принципов организации системы органов местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Несмотря на относительную ясность указанной нормы в теории муниципального права имеются различные подходы к смысловому толкованию ее содержания[77]. Так, Е.С. Шугрина указывает[78], что эту норму можно понимать следующим образом:

1) В совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ находится установление местного самоуправления как неприкосновенного демократического института (**установление** общих принципов организации системы органов государственной власти и **местного самоуправления**).

2) В совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ находится установление системы органов местного самоуправления, т.е общих подходов к формированию системы органов местного самоуправления (**установление** общих принципов организации **системы органов** государственной власти и **местного самоуправления**).

3) В совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ находится установление общих принципов местного самоуправления как основополагающих идей, определяющих правовое построение местного самоуправления (**установление общих принципов организации** системы органов государственной власти и **местного самоуправления**).

В нашем же понимании, указанную конституционную норму следует понимать так, что в совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ находится установление общих принципов местного самоуправления как основополагающих идей, определяющих правовое построение местного самоуправления. Этот подход подтвердил и законодатель, приняв в развитие этой конституционной нормы **Федеральный Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”**[79], который является “рамочным” и представляет собой важнейший источник муниципального права, содержащий его основные понятия и раскрывающий содержание основных муниципально-правовых институтов.

Учитывая деление Федеральных законов на Федеральные конституционные законы и Федеральные законы, следует отметить, что на сегодня в Российской

---

[77] Наиболее подробно этот вопрос рассмотрен в заключении, данном Л.А. Ревенко в судебном заседании Конституционного суда по запросу о соответствии Конституции Российской Федерации п.1 ст.58 и п.2 ст.59 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Городской управление. 1996. №6. С.36-39

[78] Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С.41-42

[79] Федеральный закон от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Российская газета. 2003. 8 октября.

правовой системе отсутствуют Федеральные конституционные законы, направленные на регулирование муниципальных правоотношений. Однако, вместе с тем, среди **Федеральных конституционных законов имеется ряд нормативных актов, косвенно затрагивающих проблематику местного самоуправления**. К примеру, в Федеральных конституционных законах «О военном положении» от 30.01.2002 г. №1-ФКЗ, «О чрезвычайном положении» от 30.05.2001г. №3-ФКЗ имеются нормы, устанавливающие ограничения граждан в осуществления сфере местного самоуправления, связанные с введением военного или чрезвычайного положений на соответствующей территории.

Разграничивая источники муниципального права, следует присоединиться к мнению В.И. Васильева[80], о том, что федеральные законы, содержащие нормы муниципального права, можно подразделить на три группы:

1) **Статутные Федеральные законы** (К примеру, Федеральный Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.03 N 131-ФЗ).

2) **Федеральные законы, целиком или в большей части посвященные местному самоуправлению.** (К примеру, Федеральный Закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 N 25-ФЗ, Федеральный Закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21.07.2005 N 97-ФЗ).

3) **Федеральные законы, регулирующие наряду со многими другими вопросами и вопросы муниципального права.** (К примеру, Федеральный Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 №67-ФЗ; Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 N 7-ФЗ).

Кроме того, **нормы муниципального права на уровне Российской Федерации содержаться также в Указах Президента РФ.** К примеру, в Указе Президента РФ "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации" от 22.12.1993 N 2265, в Указе Президента РФ "О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления" от 21.03.1994 N 557. Однако, следует констатировать тот факт, что в настоящее время роль Указов Президента РФ в сфере нормативного регулирования местного самоуправления снижается, так как последним нормативным актом Президента РФ, посвященным муниципальной проблематике, является Указ Президента РФ "Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации от 15.10.1999 N 1370.

Правительством Российской Федерации также принимаются нормативные акты, направленные на урегулирование вопросов местного значения. В качестве примера, можно привести Постановление Правительства РФ "О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям " от 25.12.2007 N 931; Постановление Правительства РФ "О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом" от 06.02.2006 N 75.

На уровне Федеральных министерств и ведомств также принимаются правовые акты, содержащие нормы муниципального права. К примеру, Приказом Министерства финансов России от 11.12.2002 N 127н утверждены указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, обязательные для руководства муниципальными образованиями при составлении и исполнении соответствующего бюджета.

---

[80] Васильев В.И. Муниципальное право. М., 2008. С.61.

К источникам муниципального права следует отнести Постановления палат Федерального Собрания РФ. К примеру, к ним относится Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление» от 10 июня 1994 года.

Спорным в муниципальной теории (как, впрочем, и в теории права) является вопрос о признании юридических прецедентов в качестве источников муниципального права, к которым можно отнести **решения высшего судебного органа конституционной юстиции по вопросам местного самоуправления**, связанные с конституционностью решений, принимаемых в системе местного самоуправления.

Ряд ученых признает акты Конституционного Суда РФ нормативными считая, что Конституционный Суд РФ, толкуя Конституцию РФ, проверяя конституционность закона, не может не вводить тем самым нормы прямого действия[81]. Другие ученые отрицают право высших судебных органов на нормотворчество, считая, что противное означало бы игнорирование российской правовой доктрины разделения властей. По их мнению, судебные решения высших судебных органов, в целом, и Конституционного Суда РФ, в частности, являются актами толкования, не создающими норм права, правоприменительными актами[82].

Кроме того, важно учитывать, что в процессе своей деятельности Конституционный Суд РФ принимает как Постановления, так и Определения, но в качестве источников муниципального права следует признавать только те из Постановлений, которые вынесены по итогам проверки конституционности нормативно-правовых актов или отдельных норм муниципального права, содержащихся в законодательных или иных нормативных правовых актах[83]

Вместе с тем, несмотря на существование разных подходов к нормативной природе актов Конституционного Суда РФ, следует признать их важную роль в формировании муниципально-правового пространства России, так как по данным официального сайта Конституционного Суда РФ в 1995-2004 годах их 4062 обращений по вопросам организации публичной власти, на местное самоуправление приходится 1493 обращения, что составляет примерно 37%[84].

Незначительное место в системе источников муниципального права занимают **нормативные договоры, заключаемые между Российской Федерацией и ее Субъектами**, определяющие специфику регулирования местного самоуправления в отдельном Субъекте РФ. Примерами подобных источников норм муниципального права могут служить: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республика Саха (Якутия) от 29 июня 1995 года, Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами Иркутской области и входящего в ее состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 27 мая 1996 года.

3. Третий уровень источников муниципального права образуют нормативные правовые акты уровня Субъектов Российской Федерации. К

---

[81] Конституционный судебный процесс / Под ред. М.С. Саликова. М., 2003. С.175.

[82] Теория государства и права. Екатеринбург, 1996. С. 374-375; Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С.51.

[83] Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Н.С. Бондаря. М., 2002. С.33-34.

[84] По материалам сайта: http://www.ksrf.ru/contact/review.htm (2009.17 февр.).

ним относятся: Конституции (уставы) Субъектов Российской Федерации, Законы Субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, нормативные акты высших выборных должностных лиц и законодательных органов Субъектов Российской Федерации, нормативные акты правительств и других исполнительных органов Субъектов Российской Федерации, содержащие нормы муниципального права.

Помимо указанных источников муниципального права в состав третьего уровня следует включать нормативные договоры Субъектов РФ, заключаемые как с Российской Федерацией, так и между Субъектами РФ. Кроме того, к источникам муниципального права следует отнести изданные по вопросам местного самоуправления Постановления судебных органов конституционного (уставного) контроля, создаваемых в ряде Субъектов РФ. В качестве примера подобных актов можно привести Постановление Уставного суда Свердловской области по делу о толковании ст.94 Устава Свердловской области от 24 декабря 1998 г.; Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 25 ноября 1998 г., признавшее неконституционными положения республиканского Закона «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Дагестан».

Все нормативные акты, образующие третий уровень источников муниципального права, являются подзаконными и должны соответствовать нормам Конституции РФ и федеральных законов, что важно учитывать при разрешении различных коллизий юридических норм, установленных разными органами власти и содержащимися в неоднородных правовых актах.

Следует отметить, что с точки зрения теории права коллизия нормативных актов представляет собой расхождение содержания (столкновение) двух или более формально действующих нормативных актов, изданных по одному и тому же вопросу.[85] Традиционно коллизия нескольких нормативных актов должна разрешаться путем выбора того нормативного акта, который должен быть применен к рассматриваемому случаю. При применении муниципального законодательства следует выделить следующие правила разрешения правовых коллизий:

1) Если имеется расхождение между актами, изданными одним и тем же нормотворческим органом, то применяется акт, изданный позднее.

2) При расхождении между общим и специальным нормативным актом преимущество отдается специальному, если он не отменен изданным позднее общим актом.

3) Если расходящиеся по содержанию нормы находятся в актах, принятых разными органами, то применяется норма принятая вышестоящим органом.

Следует отметить, что для муниципального права наибольшее значение имеет последнее правило о приоритете правовых норм, принятых вышестоящим органом. Однако, в этом вопросе есть определенная специфика. Один из правовых механизмов разрешения подобных коллизий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, порожденных отнесением ее пунктом “н” ч.1 ст.72 Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержится в ст. 76 Конституции РФ.

Правовая схема предупреждения и разрешения указанных коллизий состоит в следующем:

---

[85] Теория государства и права. М., 1994. С.452.

1) По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

2) Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения.

3) В случае же противоречия между федеральным законом и иным актом субъекта РФ, изданным предметам совместного ведения, действует федеральный закон.

Однако, приведенный алгоритм не решает всех вопросов, так как субъекты РФ по предметам совместного ведения, включающим и местное самоуправление, широко практикуют опережающее нормотворчество.

Если же подойти к этой проблеме с точки зрения формальных позиций, то с учетом ч.2 ст.76 Конституции РФ, устанавливающей, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и **принимаемые в соответствии с ними** законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, то станет очевидным, что абсолютно самостоятельное, несанкционированное нормотворчество субъектов РФ по предметам совместного ведения конституционно запрещено, так как этот процесс является прямым путем к нарушению единства и целостности нормативного пространства Российской Федерации.

Вместе с тем, по мнению Конституционного Суда РФ, так как ряд общественных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, остается в настоящее время неурегулированным, и поэтому в силу статей 72 (пункт "н" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации законодатель субъекта Российской Федерации в этой части вправе осуществить собственное правовое регулирование в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом[86].

Отсутствие федерального закона не препятствует субъекту Российской Федерации урегулировать вопрос, относящийся к совместной компетенции с Российской Федерацией, что вытекает из природы совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Однако, с принятием соответствующего Федерального закона, регулирующего аналогичный аспект местного самоуправления, субъект Российской Федерации должен привести свою законодательную базу в соответствие с ним (статья 76, части 2 и 5, Конституции Российской Федерации)[87].

---

[86] На это указал Конституционный Суд РФ, разрешая аналогичный вопрос о соотношении совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. (П.3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16.10.97 N 14-П “По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. №27. Ст. 4902).

[87] На это указывается в П.4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21.06.96 N 15-П “По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан "О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан” // СЗ РФ. 1996 . №26. Ст. 3344.

4. Нормативные акты, принимаемые органами и должностными лицами муниципального образования, относятся к последнему четвертому уровню источников муниципального права.

Рассматривая муниципальный уровень нормативного регулирования следует начать с того, что в Конституции РФ отсутствует характеристика властно-правовой природы нормативных актов местного уровня. В ст. 132 Конституции отмечается лишь тот факт, что органы местного самоуправления принимают решения по вопросам местного значения, но не уточняется какова природа этих решений. Указанная правовая конструкция, с учетом требований ст. 12 Конституции РФ, отделяющей органы государственной власти и местного самоуправления, создавала ряд проблем, связанных с определением властно-правовой природы местных нормативных актов

В настоящее время данная проблема решена, так как в соответствии с ч.2 ст.1 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ местное самоуправление в Российской Федерации признано **формой осуществления народом своей власти**. Исходя из этого, в соответствии с ч.3 ст. 7 указанного Федерального закона определено, что муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, **подлежат обязательному исполнению** на всей территории муниципального образования. При этом, за неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В качестве отличительной особенности муниципально-правовых актов следует отметить их признак, связанный с тем, что их действие ограничено территориальными рамками соответствующих муниципальных образований.

Муниципально-правовые акты, также как и акты органов государственной власти, подразделяются на два вида:

1) нормативные,

2) правоприменительные (индивидуальные).

В систему муниципальных правовых актов, которые представляют собой акты, изданные полномочным на то органом или должностным лицом местного самоуправления и содержащие правовые нормы, следует включить нижеследующие правовые акты.

Во-первых, это Устав муниципального образования.

Следует отметить, что Устав муниципального образования является основным нормативно-правовым актом муниципального образования и имеет прямое действие на всей территории муниципального образования. Устав муниципального образования обладает значительной муниципальной юридической силой, которая предполагает, что нормативные и иные правовые акты, принимаемые в муниципальном образовании, не могут противоречить Уставу муниципального образования за исключением актов, принятых на местном референдуме.

Устав муниципального образования это базовый документ для организации жизни местного сообщества. Он разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно, что позволяет полностью учитывать специфику конкретного муниципального образования, его исторические и иные местные традиции.

К примеру, в преамбуле к Уставу города Рязани от 3 июня 1996 г. N 23п (в редакции от 27 ноября 2003 г.) отмечается основная цель Устава - конкретизация норм Федерального законодательства и законодательства Рязанской области о местном самоуправлении применительно к условиям осуществления

самоуправления на территории города Рязани…в соответствии с законами Российской Федерации и законами Рязанской области.

Однако, следует отметить, что свобода усмотрения местного населения в учете местных традиций ограничена рамками федерального законодательства, устанавливающего обязательные требования к уставу муниципального образования.

Устав муниципального образования принимается выборным представительным органом местного самоуправления, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек - населением непосредственно на сходе граждан.

Проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

В ст. 44 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” четко закреплен перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны найти свое отражение в уставе муниципального образования[88]. К ним отнесены: границы и состав территории муниципального образования; вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения; структура и порядок формирования органов местного самоуправления; а также другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами Субъектов РФ.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть:

1) противоречие устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;

2) нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

---

[88] Российская газета. 2003. 8 октября.

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в устав муниципального образования изменений и дополнений могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

В систему муниципальных правовых актов входят нормативные правовые акты, принимаемые путем прямого волеизъявления граждан.

Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

В отношении решений, принятых на сходе граждан, следует отметить, что в п.2 ч.1 ст. 43 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ закреплено, что в систему муниципальных правовых актов входят правовые акты, принятые на сходе граждан, который может проводиться в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Сход граждан созывается главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек для решения вопросов местного значения и правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан, подлежит обязательному опубликованию (обнародованию) и исполнению на территории соответствующего поселения.

К муниципальным правовым актам следует отнести Решения, принимаемые представительным органом муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает два вида нормативных актов:

1) Решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования,

2) Решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено Федеральным законом.

Следует иметь ввиду, что помимо Решений в представительном органе муниципального образования принимаются ненормативные правовые акты Председателем представительного органа муниципального образования, который издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

В ст. 35 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” определен четкий перечень вопросов, которые находятся в исключительном ведении местных представительных органов, а их Решения, принятые по данным вопросам, обладают наибольшей юридической силой в системе нормативных актов местного самоуправления, регулирующих соответствующие общественные отношения.

К таким нормативным актам следует отнести решения местного представительного органа, связанные с регулированием следующих вопросов местного значения:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

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

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

В систему *муниципальных правовых актов входят правовые акты Главы муниципального образования.*

В соответствии с действующим законодательством Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, может издавать следующие правовые акты:

1) Постановления и Распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования,

2) Постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации, в случае, если глава муниципального образования является главой местной администрации.

К муниципальным правовым актам относятся правовые акты Главы местной администрации.

В соответствии с законодательством РФ Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает правовые акты двух видов:

1) Постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

2) Распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Разновидностью муниципальных правовых актов являются правовые акты иных должностных лиц местного самоуправления.

Должностные лица местного самоуправления (руководители управлений, отделом, комитетов местной администрации) наделены правом издавать в процессе своей деятельности правовые акты в виде распоряжений и приказов по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования, которые, как правило, являются правоприменительными правовыми актами.

Следует отметить, что помимо нормативных актов, принимаемых органами и должностными лицами муниципального образования, к последнему четвертому уровню источников муниципального права относятся **договоры и соглашения, заключаемые муниципальными образованиями между собой, также с другими субъектами правоотношений.**

Указанные договоры и соглашения могут заключаться в целях развития межмуниципального сотрудничества, внешнеэкономических и международных связей. Кроме того, органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района. В свою очередь, органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их

действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

На последнем четвертом уровне источников муниципального права существуют такой специфический источник как **муниципальный обычай, представляющий собой традиционно сложившееся и широко применяемое правило поведения в сфере осуществления местного самоуправления.**

Нормативной основой для признания обычаев в качестве источников муниципального права служит указание в ч.1 ст. 131 Конституции РФ о том, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Кроме того, применительно к малочисленным народам нормативное определение обычая как правила поведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни закреплено в ст.1 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» №49-ФЗ от 07.05.2001 г.

Рассматривая муниципальный уровень источников муниципального права, следует учитывать, что в системе муниципальных норм, как и в любой другой нормативно-правовой системе, возможны коллизии норм. Это в значительной мере обусловлено тем обстоятельством, что система местного самоуправления на современном этапе представляет собой функционально не дифференцированный механизм.

В связи с этим, можно выделить следующие модели разрешения коллизий на местном уровне:

1) В случае противоречия норм права, содержащихся в уставах муниципальных образований, и норм других местных нормативных документов, действуют нормы устава муниципального образования, как нормативного документа, обладающего наибольшей юридической силой в системе муниципальных нормативных актов.

2) В случае противоречия юридических норм, содержащихся в правовом акте, принятом в результате непосредственного волеизъявления местного населения, и юридических норм, содержащихся в нормативном акте органа местного самоуправления, действует норма, содержащаяся в нормативном акт, принятом непосредственно местным населением.

3) В случае противоречия юридических норм, содержащихся в нормативных актах, принятых вышестоящим и нижестоящим органами или должностными лицами местного самоуправления, действует юридическая норма, содержащаяся в нормативном акте вышестоящего муниципального органа или должностного лица.

4) В случае противоречия юридических норм, принятых органами и должностными лицами местного самоуправления, не находящимися в отношениях подчиненности, действует норма, установленная органом или должностным лицом, обладающим в этом вопросе исключительной компетенцией или компетенцией, непосредственно связанной с решением спорного вопроса.

5) В случае противоречия общей и специальной муниципальных юридических норм, действует специальная муниципальная юридическая норма.

Кроме того, следует учитывать, что правовые коллизии в сфере местного самоуправления возникают не только между правовыми актами муниципальных органов, но и между правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Разрешение подобных коллизий имеет большое

значение, так как отмечает Л.А. Андреева,[89] построение реального местного самоуправления неразрывно связано с четкой регламентацией правовой автономии муниципальных образований.

Разрешая коллизии между нормативными актами органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, в первую очередь следует выяснять к какой сфере относится спорный вопрос. Это вызвано тем, что органы местного самоуправления в соответствии со ст.12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти и обладают самостоятельностью в пределах своих полномочий.

При возникновении коллизии между органом государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальным органом нельзя автоматически применять правило разрешения коллизий в соответствии с которым, если расходящиеся по содержанию нормы находятся в актах, принятых разными органами, то применяется норма принятая вышестоящим органом. В таком случае следует руководствоваться перечнем вопросов местного значения, закрепленном в Федеральном Законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“.

Если нормативный акт муниципального органа принят по вопросу, не являющемуся предметом его исключительной компетенции, а относящемуся к предметам совместной компетенции муниципального образования и субъекта РФ, то следует руководствоваться нормативным актом органа субъекта Российской Федерации. В этой части нормативные и правовые акты муниципального образования не могут противоречить нормативным актам субъекта РФ, принятым по предметам их совместного ведения. В случае же противоречия между нормативным актам субъекта РФ и правовым актом муниципального образования действует нормативный акт субъекта РФ.

Если же спорный вопрос относится к предметам ведения местного самоуправления, то приоритет должен отдаваться нормативному акту, принятому органом местного самоуправления. Это обусловлено тем, что вне предметов ведения субъекта РФ и предметов совместного ведения субъекта РФ и муниципального образования, муниципальное образование самостоятельно и в полном объеме осуществляет правовое регулирование по предметам ведения муниципального образования.

При рассмотрении муниципального уровня источников муниципального права, важным является вопрос о **процедуре принятия муниципальных правовых актов**, в составе которой можно выделить следующие стадии.

Стадия 1. Разработка проекта муниципального правового акта.

В законодательстве РФ, указывается, что проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

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

---

[89] Андреева Л. А. Правотворчество органов местного самоуправления (по материалам Новгородской области): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - СПб., 1999. С.26.

Стадия 2. Обсуждение и принятие муниципального правового акта.

Процедура обсуждения и принятия муниципального правового акта различается в зависимости от того коллегиальным органом или должностным лицом местного самоуправления был принят правовой акт. Процедура принятия правового акта муниципальным коллегиальным органом в общих чертах регулируется в Уставе муниципального образования и более подробно в регламенте соответствующего органа.

Процедура же принятия правового акта должностными лицами местного самоуправления четко не регламентирована, но может закрепляться в соответствующих должностных инструкциях.

Стадия 3. Опубликование и вступление в силу муниципального правового акта.

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Стадия 4. Контроль за исполнением, отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия.

Контроль за исполнением правовых актов муниципальных органов и должностных лиц, содержащих юридические нормы, осуществляется посредством деятельности как органов местного самоуправления, так и государственных контролирующих, а также правоохранительных органов. В отношении же ненормативных правовых актов следует отметить, что текст таких актов должен содержать указание на муниципальный орган или должностное лицо, на которых возлагается ответственность за исполнение соответствующего правового акта.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими соответствующий муниципальный правовой акт, судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

§-1.5. Место муниципальной отрасли права в Российской системе права

- Самостоятельность муниципальной отрасли права
- Особенности предмета муниципальной отрасли права
- Комплексный характер регулирования муниципально-правовых отношений
- Многоуровневость регулирования муниципально-правовых отношений
- Предпосылки возрастания роли и значения муниципального права в системе российского права

Литература

Баранчиков В.А. Об отраслевой принадлежности муниципального права // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №3-4; *Костюков А.Н.* Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003; *Костюков А.Н.* Муниципальное право в системе российского права: стагнация или развитие, а может быть, новая роль? // Государство и право. 2003. №9; *Костюков А.Н., Копысова С.Г.* Муниципально-правовые отношения. Омск, 2001; *Мартышин О.В.* Вольный Новгород. М., 1992; *Пешин Н.Л.* Конституционные основы местного самоуправления // Конституционное законодательство России. М.,1999; *Поленина С.В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. №9; *Сергеев А.А.* К вопросу об интегрирующем характере российского муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2006. №10; *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006; *Таболин В.В., Корнев А.В.* Муниципальное городское право. М., 2000; *Таболин В.В., Черногор Н.Н.* Место и роль муниципального права в системе российского права // Местное право. 2002. №3-4.

Муниципальное право получило свое развитие из государственного права. Дальнейшее развитие государственного права, осуществляемое путем его трансформации в конституционное право и сопровождаемое конституционным признанием местного самоуправления самостоятельной формой народовластия, предполагающей неподчиненную государственным органам систему органов местного самоуправления, привели к выделению отдельной отрасли муниципального права

В настоящее время муниципальное право является обособленной отраслью системы Российского права. Большинство исследователей, специализирующихся на ее изучении, признают самостоятельность данной отрасли права[90]. Однако, в рамках общей теории права муниципальное право не

[90] Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России. М., 2008; Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003; Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. М., 2005; Пылин В.В., Глущенко П.П. Муниципальное право. СПб, 2000; Князев С.Д., Хрусталев Е.Н. Российское муниципальное право. Владивосток, 19997.

всегда включается в число признанных отраслей российского права[91]. Это обусловлено комплексным характером муниципального права, проявляющемся в том, что в данной отрасли права используется значительное количество норм, входящих в другие отрасли права, такие как: конституционное, административное, гражданское, финансовое, налоговое, земельное.

Однако, комплексность части содержания муниципального права не может служить основанием для отрицания его самостоятельности, так как используя нормы других отраслей права в целях более полной регламентации муниципальных правоотношений (как впрочем большинство отраслей права), муниципальное право основной объем правового регулирования осуществляет за счет собственных исключительно муниципально-правовых норм. Само наличие таких норм, а также приоритетный характер по сравнению с нормами «двойного назначения» доказывают самостоятельность муниципального права, как отрасли права[92].

Однако, очевидно и то, что существуют специфические муниципально-правовые отношения, являющиеся предметом правового регулирования преимущественно муниципального права. И что самое важное, в настоящее время эти отношения занимают большую часть в предмете муниципально-правового регулирования. К числу собственно муниципальных норм, преимущественно регулирующих соответствующие муниципальные отношения, следует отнести следующие правовые нормы:

1) правовые нормы, регулирующие публичные отношения, возникающие в связи с образованием, функционированием и ликвидацией органов местного самоуправления;

2) правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с взаимоотношениями органов местного самоуправления;

3) правовые нормы, регулирующие отношения, возникающие по поводу избрания, функционирования и отзыва депутатов органов местного самоуправления;

4) правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с избранием, функционированием и отзывом Главы муниципального образования;

5) правовые нормы, регулирующие избрание и статус Главы местной администрации;

6) правовые нормы, регулирующие отношения, производные от института территориального общественного самоуправления;

6) правовые нормы, регулирующие отношения, проистекающие из правового регулирования форм местной непосредственной демократии;

7) правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с системой и содержанием муниципальных нормативных актов;

8) правовые нормы, регулирующие отношения, производные от системы гарантий, обеспечивающих реальность института местного самоуправления;

9) правовые нормы, регулирующие отношения, определяющие процедуру и содержание муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;

10) правовые нормы, регулирующие отношения, определяющие территориальную организацию местного самоуправления.

---

[91] Общая теория государства и права. Академический курс / Под ред. М.Н. Марченко. Т.2. М., 1998; Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 2002.

[92] Костюков А.Н. Муниципальное право в системе российского права: стагнация или развитие, а может быть, новая роль? // Государство и право. 2003. №9. С.16.

Вместе с тем, комплексная часть содержания муниципальной отрасли права обуславливает ее особое место в системе отраслей Российского права. Специфику муниципальной отрасли права обуславливают два обстоятельства. Во – первых, часть общественных отношений, составляющих предмет муниципального права, входит в предметы правового регулирования других отраслей права, что в свою очередь обуславливает комплексный характер правового регулирования данных общественных отношений. Во-вторых, муниципальные общественные отношения, в отличие от многих отраслей права, имеют четыре уровня правового регулирования.

К примеру, в рамках предмета муниципальной отрасли права закрепляются общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяются государственные гарантии его осуществления, что также входит в предмет конституционного права. «Тем самым нормы конституционного права устанавливают основы муниципального права, которое регулирует общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления»[93].

Корме того, муниципальное право имеет тесную взаимосвязь с административным правом, в рамках предмета правового регулирования которого устанавливаются общие подходы к правовому статусу муниципального служащего, его правам, обязанностям, ограничениям, гарантиям, поощрениям, реестру муниципальных должностей, условиям и порядку прохождения муниципальной службы, видам и процедуре наложения дисциплинарных взысканий на муниципального служащего.

В последнее время все большая связь прослеживается между муниципальным и гражданским правом, так как муниципальные образования, органы местного самоуправления, муниципальные учреждения, предприятия увеличивают свое присутствие в гражданском обороте, осуществляемом в соответствии с требованиями гражданского права. К примеру, в рамках гражданского права определяется гражданско-правовой статус муниципального образования, муниципальных органов, муниципальных предприятий и учреждений, устанавливаются условия и процедурные моменты совершения сделок от имени муниципального образования, правовое положение и пообъектный состав муниципальной собственности, порядок владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом.

На уровне муниципальной отрасли права регулируется часть общественных отношений, возникающих в связи с организацией и функционированием бюджетной системы муниципальных образований, правовое положение субъектов муниципальных бюджетных правоотношений, определяются основы муниципального бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, что также входит в предмет правового регулирования бюджетного права, обуславливая взаимосвязь двух указанных отраслей права. К примеру, в муниципальном праве определяется правовое положение контрольного органа муниципального образования, образуемого целях контроля муниципальных бюджетных отношений, контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении.

Кроме того, муниципальная отрасль права имеет тесные взаимосвязи с финансовым и налоговым правом, так как в ее предмет входит часть

---

[93] О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. Муниципальное право Российской федерации. М., 1997. С.31.

общественных отношений, возникающих в связи с установлением, введением и взиманием местных налогов и сборов, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля и распределения финансовых средств муниципального образования. Муниципальная отрасль права закрепляет правовой статус и перечень собственных доходов местных бюджетов, средств самообложения граждан, доходов местных бюджетов от местных налогов и сборов, доходов местных бюджетов от региональных налогов и сборов, доходов местных бюджетов от федеральных налогов и сборов, определяет механизм выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов, городских округов.

Важное значения для развития муниципального права имеет его взаимодействие с нормами земельного права, определяющего общие подходы к использованию, отчуждению, сдаче в аренду и охране земель на территории муниципального образования, как основы жизни и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории.

Кроме того, муниципальная отрасль права имеет специфику, связанную с многоуровневостью регулирования общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением местного самоуправления. Муниципальное право «вобрало в себя огромную и сложную совокупность юридических норм разного отраслевого и предметного содержания и, следовательно, разной иерархии»[94]. В связи с этим, рассматривая общественные отношения, составляющие предмет муниципально-правового регулирования, следует выделить правовые нормы следующих субъектов, нормативно упорядочивающих, соответствующие муниципальные правоотношения:

1) Правовые нормы органов международного уровня.

В качестве примера правового акта международного уровня можно привести Европейскую хартию местного самоуправления, принятую Советом Европы 17 октября 1985 года, содержащую общепризнанные принципы и нормы международного права в области местного самоуправления.

2) Правовые нормы органов и должностных лиц уровня Российской Федерации.

Ярким примером правового акта органов и должностных лиц уровня Российской Федерации является Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ, представляющий собой важнейший источник муниципального права, содержащий его основные понятия и раскрывающий содержание основных муниципально-правовых институтов.

3) Правовые нормы органов и должностных лиц уровня субъектов Российской Федерации.

В качестве примера правового акта органов и должностных лиц уровня субъектов Российской Федерации можно привести Закон Челябинской области от 25.05.2006 N 22-ЗО (ред. от 29.11.2007), которым утвержден Устав Челябинской области, содержащий правовые нормы, определяющие нормативные, территориальные и организационные основы осуществления местного самоуправления в Челябинской области.

4) Правовые нормы органов и должностных лиц уровня муниципальных образований.

Примером правового акта, принятого на уровне органов и должностных лиц муниципальных образований, является Устав муниципального образования

---

[94] Муниципальное право / Отв. ред. А. М. Никитин. - М., 2000. С.34.

«город Миасс» Челябинской области, принятый Решением Миасского городского совета депутатов Челябинской области от 20.01.2000г.

Следует отметить, что особенности юридического статуса каждого из вышеуказанных видов органов придают определенную специфику соответствующим муниципальные правоотношениям, однако указанная специфика в чистом виде проявляется очень редко в силу того обстоятельства, что большинство муниципальных правоотношений имеют многоуровневое нормативное регулирование. Как отмечается авторами коллективного труда по вопросам муниципального права под редакцией А.М. Никитина общественные отношения, регулируемые "муниципальным правом, характеризуют, выявляют сложность, многослойность предмета муниципального права"[95].

Рассматривая место муниципальной отрасли права в Российской системе права следует отметить тот факт, что несмотря на относительную новизну данной отрасли права, существует ряд **объективных предпосылок для возрастания ее роли и значения в системе российского права**.

В качестве отмеченных предпосылок такие ученые, исследующие проблемы муниципального права, как А.Н. Костюков, Корнев А.В., О.В. Мартышин, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор, Выдрин И.В., Кокотов А.Н. указывают следующие аргументы:

1. Изучение истории развития и формирования права позволяет сделать вывод о том, что первоосновы права Древней Греции, Древнего Рима, Древней Руси были заложены в муниципальных источниках. Корме того, такие базовые отрасли современной системы права, как гражданское, административное получили свое развитие из городских уложений, ссудных грамот, уставов городов и иных источников, принадлежащих к источникам городского муниципального права.

2. Муниципальное право представляет собой микромодель национального права России, объединяя все отрасли, институты, нормы, регулирующие общественные отношения в муниципальных образованиях и обеспечивающие жизнедеятельность последних.

3. Российская система права предполагает наряду со своей целостностью взаимопроникновение ее составных частей - отдельных отраслей права. Вместе с тем, муниципальное право в своем развитии движется в направлении обеспечении приоритета муниципально-правового регулирования перед другими правовыми регуляторами путем увеличения количества собственно муниципальных норм. Особенно наглядно этот процесс виден на примере правового регулирования организационных основ местного самоуправления.

4. Если учитывать современные тенденции развития российского нормотворческого процесса, то можно предположить дальнейшее увеличение муниципально-правового массива норм за счет консолидации и кодификации муниципальных норм как на уровне Российской Федерации и субъектов РФ, так и на уровне муниципальных образований.

---

[95] Муниципальное право. М., 2000. С.37.

Глава 2
Теория, история и зарубежная практика муниципального права

**Основные теории местного самоуправления.
Исторические этапы развития местного самоуправления
и муниципальной отрасли права в России.
Основные мировые модели организации
управления на местном уровне.**

§-2.1. Основные теории местного самоуправления

- Классификация основных теорий местного самоуправления
- Теория свободной общины
- Хозяйственно-общественная теория
- Государственная теория самоуправления
- Дуалистический подход к местному самоуправлению
- Теория социального обслуживания и социал-реформистские концепции местного самоуправления

Литература

Аксаков К.С. Полное собрание сочинений. - М., 1889. Т.1; *Безобразов В.П.* Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. - СПБ., 1882; *Васильчиков А.И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. - Спб., 1872; *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. - М.; Л., 1928; *Гильченко Л.В.* Из истории становления местного самоуправления в России. - М., 1996; *Дементьев А.Н.* Теории местного самоуправления и их современные интерпретации // Конституционное и муниципальное право. 2009. №4; *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. - Спб., 1908; *Игнатов В.Г., Рудой В.В.* Местное самоуправление в современной России. Ростов-на-Дону. 2001; *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. - Спб., 1909. Т.2; *Лазаревский Н.И*. Лекции по русскому государственному праву. - Спб., 1913; *Лазаревский Н.И.* Самоуправление. Мелкая земская единица. - СПБ., 1903; Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. - Спб., 1910; *Михайлов Г.С.* Местное советское управление. - М., 1927; Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. - М., 1996; *Постовой Н.В.* Сущность местного самоуправления. Государственное и общественное в местном самоуправлении // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. - М., 1999; *Пылин В.В.* Проблемы теории и практики народовластия в процессе становления местного самоуправления в России: Автореф. дис. д-ра юр. наук. - М., 1999; Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. - М., 1996; *Пуздрач Ю. В.* Местное самоуправление: сущность, критерии, условия развития (государственно-правовой аспект анализа): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1994; *Сиддиков Р. Р.* Местные органы власти и местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - М.,

1993; *Тимофеев Н.С.* Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. М., 2005; *Чичерин Б.* Курс государственной науки. - М., 1894; *Штейн Л.* Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. - Спб., 1874.

Существование муниципальной отрасли права в значительной мере обусловлено наличием собственного обособленного предмета правового регулирования, в качестве которого выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления местного самоуправления. В связи с этим, стержнем теоретической основы муниципального права следует считать концепции, раскрывающие сущность местного самоуправления, как социального института, обладающего значительной спецификой своего содержания и нуждающегося в самостоятельном правовом регулировании.

Следует констатировать, что в настоящее время нет единства среди ученых в отношении количества теорий, раскрывающих сущность местного самоуправления. К примеру, Н.И. Лазаревский считает, что существуют четыре теории самоуправления: теория свободной общины; хозяйственная и общественная теории самоуправления; теория самоуправляющейся единицы как юридического лица; политические теории.[96] Г.С. Михайлов выделяет следующие теории самоуправления: хозяйственная, общественная, государственная, политическая. В.И. Фадеев говорит о пяти теориях: теории свободной общины, общественной теории, государственной теории, теории дуализма муниципального управления, теории социального обслуживания.[97]

Первой среди теоретических концепций, объясняющих сущность местного самоуправления, следует, по нашему мнению, рассмотреть теорию, которая была выдвинута в середине 19-го века во Франции и Бельгии и получила название **“теория свободной общины”.** Ее сущность может быть кратко отражена в следующем – «община имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование по своей природе»[98].

Появление этой теории было обусловлено тем обстоятельством, что в начале 19-го века местными делами, общинным имуществом управляли государственные чиновники, которые привели общинное хозяйство в упадок. Поэтому, в целях обоснования необходимости ограничения бюрократического вмешательства центральной власти в местные вопросы возникает “теория свободной общины”. Б. Чичерин, рассуждая о данной концепции, писал: “Вольная община образуется, когда, при господстве частного права, вольные люди, живущие в общине, в состоянии отстоять свою независимость против натиска дружинников и вотчинников”[99].

Последователи данной теории (Гербер, Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд) опирались на идеи естественного права и исходили из того, что право общины на заведование своими делами естественно и неотчуждаемо, как права человека. Отмеченные теоретики рассуждали так: “Право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как права, свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства,

---

[96] Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. - Спб., 1913. С.50-51.

[97] Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С.57.

[98] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. - М.; Л., 1928. С.110.

[99] Чичерин Б. Курс государственной науки. - М., 1894. С.117.

которое должно уважать свободу общинного управления”[100]. “Община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее”[101].

По мнению последователей данной теории, община является первичным образованием по отношению к государству и является “естественно сложившейся органической корпорацией и базируется на следующих основных принципах:

1) местное самоуправление - это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;

2) разделение дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, которые передаются ей государством;

3) органы местного самоуправления являются негосударственными органами;

4) государственные органы не имеют права вмешиваться в дела, отнесенные к компетенции общины, а лишь следят за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции”[102].

Особо отметим, что в рамках этой теории наряду с исполнительной, законодательной и судебной властью признавалась четвертая власть, которая именовалась как местная (муниципальная, коммунальная, общинная)[103].

Указанная теория не осталась сугубо теоретическим построением и следует отметить тот факт, что она нашла свое отражение в положениях Конституции Бельгии 1831 года, которая даже содержала специальную статью, посвященную общинному самоуправлению. Однако, следует признать, что на практике такой подход не мог иметь положительных последствий, так как выделение местного самоуправления в абсолютно самостоятельную публичную субстанцию могло иметь негативные последствия. Как отмечает ряд ученых, подобное разделение власти очень опасно для целостности и единства общества и государства[104].

Существуют и иные аргументы, подтверждающие, что теоретические положения этой теории не отличались бесспорностью. По мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, “идея неотчуждаемости прав общины ... была достаточно уязвима, ибо трудно обосновать неотчуждаемость прав, например, крупных территориальных самоуправляющихся единиц (областей, регионов и др.), установленных государством, со ссылкой на их естественный характер. Отрицать же иные виды самоуправления, кроме небольших сельских, городских общин, было бы странно: это не соответствовало действительному положению вещей”[105].

Оппоненты данной теории также отмечали, что с появлением государственного образования, которое базируется на свободных общинах, состояние последних кардинально изменяется. В силу целой совокупности различных обстоятельств общины вынуждены признать необходимость государства и зависимость от него, т.е. общины объективно жертвуют частью своей свободы и, следовательно, “с возникновением государства исчезает абсолютная самостоятельность и независимость вольной общины”[106].

---

[100] Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. - СПБ., 1903. С.7.

[101] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. - М.; Л., 1928. С.236.

[102] Ясюнас В.Л. Основы местного самоуправления. - М., 1998. С.5.

[103] Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. - М., 1996. С. 13-14.

[104] Постовой Н.В. Муниципальное право России. - М., 2000. С.13.

[105] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. - М., 1997. С.44.

[106] См: Аксаков К.С. Полное собрание сочинений. - М., 1889. Т.1. С. 51-52, 84; Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. - СПБ. 1903. С.7.

Теория свободной общины, как отмечает В.А. Ясюнас[107], отрицала существование публично-властных элементов в местном самоуправлении, а также не признавала существование административного контроля муниципальных образований со стороны государства.

Однако, следует вместе с тем отметить, что данная теория содержала и рациональные моменты. К примеру, в качестве ее положительного момента можно отметить признание важной роли традиций в местном самоуправлении, составляющих одно из основных условий для эффективного его функционирования, что подразумевает необходимость учета исторического опыта при построении современных систем организации местного самоуправления в Российской Федерации.

В качестве следующей теории, которая предлагает свой взгляд на сущность местного самоуправления и определяет место публично-властных структур в местном самоуправлении, следует отметить **“хозяйственно-общественную теорию”**, сторонники которой (Р. Моль, А. Васильчиков, О. Есслер) в качестве исходного момента своих умозаключений определяли, как впрочем и последователи “теории свободной общины”, тезис о противопоставлении государства и местной общины.

Однако, они выдвигали другое обоснование, считая, что по своей сути общественные интересы объективно не совпадают с политическим интересами. Сущность местного самоуправления они видели в том, что при помощи него должны решаться исключительно местные дела, а местные органы являются по своей природе органами не государства, а местного сообщества.

Н.М. Коркунов определял содержание этой теории следующим образом: “Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведование 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”[108].

Сторонники данной теории предполагали, что противопоставление общественных и государственных интересов является основанием для достижения полной самостоятельности органов местного самоуправления, которая, по мнению О. Есслера, является “результатом общественной свободы и является нравственной необходимостью”[109].

Применительно к России, В.Н. Лешков, основывая свои выводы на идеях самобытности русской общины и наличии у нее неотъемлемых прав, обосновывал тезис о независимости местного самоуправления от государственной власти[110], а А.И. Васильчиков видел местное самоуправление как антипод государственного порядка управления и приходил к выводу о том, что “местное самоуправление чуждо политике... оно имеет свою особую цель и особую сферу деятельности”[111].

---

[107] Ясюнас В. А. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2000. С. 28.

[108] Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Спб., 1909. Т.2. С.489.

[109] Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. - М., 1996. С. 13-14.

[110] Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России. - М., 1996. С.67.

[111] Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. - Спб., 1872. С.147.

Следует отметить, что идеи хозяйственно - общественной теории поддерживались законодателями некоторых Европейских стран и нашли практическое применение, к примеру, в 1830 году Национальный учредительный конгресс Бельгии противопоставил общинную власть законодательной, исполнительной и судебной, отстаивая тезис: община старше государства; закон ее находит, а не издает. Франкфуртская имперская Конституция 1849 года признавала за общиной неотъемлемое право на “самостоятельное заведование общинными делами, включая сюда и местную полицию”[112].

Однако, с учетом исторического опыта можно прийти к выводу о том, что на практике деятельность органов местного самоуправления никогда не ограничивалась исключительно хозяйственными вопросами. К примеру, в 19 веке в России, как отмечает Н.И. Лазаревский, “почти повсеместно органам местного самоуправления, помимо дел чисто хозяйственного характера, предоставлялось также заведование и местной полицией, призрение бедных, руководство противопожарными и санитарными мерами и другие дела, явно не носящие не частно-правовой, не хозяйственный характер. Осуществление всех этих функций, несомненно, сообщало органам самоуправления значение органов публичной власти”[113].

К тому же, в нашем понимании, анализируемая теория содержала и другие достаточно существенные противоречия:

1) Противопоставление общины государству не способствовало его укреплению.

2) Из содержания этой теории следует, что территория государства должна состоять из территорий самоуправляющихся общин не зависимых друг от друга, что противоречит положениям о суверенитете государства.

3) В содержании хозяйственной теории смешивался статус самоуправляющихся территориальных единиц со статусом частноправовых объединений (благотворительных обществ, хозяйственных компаний). Н.М. Коркунов указывая на этот недостаток отмечал: “... если моим убеждениям или интересам не удовлетворяет данный промышленный, благотворительный, научный, религиозный союз, я могу, не меняя других условий моей жизни и деятельности, стать членом другого союза. Но если та община, в которой я живу, не чинит дорог, не заводит школ, не обеспечивает санитарных условий жизни, то я не могу, сохраняя то же место жительства, найти удовлетворения этим потребностям в деятельности какой-нибудь другой общины”[114].

4) Представители анализируемой теории делали неверный вывод о том, что существование местных самоуправляющихся сообществ является, подобно частноправовым объединениям, делом сугубо добровольным. Между тем, следует присоединиться к мнению Н.М. Коркунова о том, что существование местных самоуправляющихся общин является обязательным. “Существование и деятельность местных общений, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны. Они не только не могут быть, но и должны быть; государство не только допускает их, а требует”[115].

Обязательное существование местных самоуправляющихся сообществ Н.М. Коркунов выводит из интересов социально-экономического развития территорий. “Каким бы избытком сил ни располагала община, она может все-таки

---

[112] Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. - М., 1996. С.65

[113] Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. - Спб., 1903. С.9.

[114] Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Спб., 1909. Т.2. С.496.

[115] Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Спб., 1909. Т.2. С.499.

действовать только в пределах своей территории, она все-таки не может заменить собой деятельность других общин. Поэтому для того, чтобы задачи, составляющие предмет деятельности местных общений, нашли свое повсеместное осуществление в государстве... надо, чтобы все части государственной территории входили в состав таких местных общений. Вот почему государство и не может допустить факультативное существование местных общений, а обязательно организует их во всех частях государства"[116].

5) В рамках хозяйственно-общественной теории местного самоуправления делался вывод о том, что местные органы, являющиеся частноправовыми объединениями, выполняют только частноправовые функции, однако, на практике повсеместно органы самоуправления осуществляли и осуществляют функции, носящие публично-правовой характер, свойственные органам публичной власти (сбор налогов, принятие общеобязательных решений). Кроме того, как отмечают большинство современных государствоведов, "...нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных (местных) и дел государственных, порученных для исполнения общинам. Те вопросы, решение которых осуществлялось органами местного самоуправления, не могут считаться чисто общественными и противополагаться государственными вопросам, ибо они по своему содержанию (дорожное благоустройство, местные налоги, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п.) не отличаются от местных задач государственного управления. Данные вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного населения, но и государства"[117].

Как отмечал Н.И. Лазаревский, слабое место хозяйственно-общественной теории состоит даже "не столько в том, что ее сторонникам не удавалось составить достаточно пространного списка негосударственных публично-правовых дел, предоставленных органам местного самоуправления, сколько в том, что таких дел вовсе и не может быть"[118].

Учитывая все приведенные недостатки можно присоединиться к мнению Н.И. Лазаревского, Б. Чичерина, В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, И.Д. Беляева, Н.М. Коркунова, которые утверждали, что эта теория не имеет перспектив и не жизненна. Н.М. Коркунов при этом отмечал: "При ближайшем анализе нетрудно убедиться, что общественная теория не дает понятию самоуправления прочного научного обоснования, а, напротив, приводит к совершенному отрицанию за самоуправлением значения самостоятельного принципа"[119].

В силу отмеченных противоречий идеи, провозглашавшие абсолютное противопоставление общины государству, можно поставить в разряд спорных. В связи с этим, теоретики местного самоуправления постепенно приходят к выводу о том, что правильнее будет рассматривать местное самоуправление, как форму распределения обязанностей по решению государственных дел между центральными и местными властями[120]. По мнению П. А. Ашлей, это было обусловлено тем, что "... опыт, прежний и новый, убедительно показал, что вполне централизованная бюрократия - т.е. самовосполняющаяся группа должностных

---

[116] Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Спб., 1909. Т.2. С.499.
[117] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. - М., 1997. С.45.
[118] Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. - Спб., 1903. С.12.
[119] Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Спб., 1909. Т.2. С.503.
[120] Пылин В.В. Проблемы теории и практики народовластия в процессе становления местного самоуправления в России: Автореф. дис. д-ра юр. наук. - М., 1999. С. 18.

лиц, действующая из одного центра и ответственная лишь сама перед собой, - не может вести управление обширной страны: она склонна игнорировать различия в местных условиях, застыть в своих идеях и приемах и казаться перегруженною; рано или поздно неизбежным становится ее крушение, поэтому необходимость определенной автономии мест не вызывает сомнений”[121].

В связи с этим, основной проблемой в рамках любой теории местного самоуправления является вопрос об установлении правильного соотношения между центральными и местными органами. Причем, как показывает история, решение этого вопроса сопряжено с большими трудностями и он обладает большой актуальностью и в настоящее время.

Квинтэссенцию этой проблемы можно сформулировать следующим образом:

1) Государство для обеспечения управляемости страны и выполнения требований закона должно сохранять определенный контроль за деятельностью местных учреждений.

2) Однако, контроль не должен подавлять предприимчивость, инициативу и чувство ответственности системы местного самоуправления.

Эта проблема, возникшая более ста лет тому назад, полностью не решена ни в одной стране и, естественно, представляет интерес для Российских государствоведов. Все это заставляет многих современных ученых обращаться к решению данного вопроса и предлагать свои пути решения.

В качестве одного из вариантов решения указанной проблемы следует отметить **государственную теорию самоуправления**, основные положения которой были разработаны немецкими учеными Лоренцем Штейном и Рудольфом Гнейстом. Более детально положения данной системы взглядов были развиты российскими теоретиками местного самоуправления среди которых можно выделить И.Д. Беляева, В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, А. Градовского, Н.И. Лазаревского.

Г.С. Михайлов видит сущность этой теории в том, что “органы местного самоуправления являются органами государственного управления и их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством. Самоуправление есть государственное управление - вот откровенный вывод школы германских юристов”[122].

Отстаивая базовые положения государственной теории местного самоуправления Н.И. Лазаревский отмечал:

1) в самоуправлении нельзя видеть осуществления общинами и другими самоуправляющимися единицами непосредственно им принадлежащих и не от государства полученных прав на заведование своими делами, и что, следовательно, самоуправление есть осуществление правительственных прав по поручению от государства;

2) в самоуправлении нельзя видеть заведования какими бы то ни было негосударственными делами управления;

3) в самоуправлении нельзя видеть осуществления задач управления не сами государством, а какими-либо другими публично-правовыми юридическими лицами, которым государство передает принадлежащие ему правительственные права, и следовательно, самоуправление есть исполнение задач государственного управления самим государством;

---

[121] Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. - Спб., 1910.

[122] Михайлов Г.С. Местное советское управление. - М., 1927. С.14.

4) сущность самоуправления нельзя видеть в том, что государство действует через лиц, принадлежащих не к правительственному организму, а к местному обществу, и что, следовательно, органы самоуправления являются непосредственными органами и представителями самого государства.[123]

Сторонники государственной теории местного самоуправления обосновывали мысль о том, что многие предметы ведения местного самоуправления входят и в компетенцию государственного механизма, следовательно, если одни и те же задачи выполняют и государство и местные образования, то неправомерно говорить о негосударственном характере местного самоуправления.

К примеру, В.П. Безобразов утверждал, что “чем шире развиты элементы местного самоуправления, чем более самостоятельны его органы, тем более его начала господствуют в местной администрации, тем строже и теснее они должны входить в общий строй государственного управления и тем менее возможно раздвоение власти, - раздвоение и антагонизм самоуправляющихся государственно-общественных учреждений и бюрократических”[124].

В рамках данной теории предполагается, что все полномочия местного самоуправления производны от государственного публичного образования. Однако, местное самоуправление, в отличие от государственного управления, осуществляется не государственными чиновниками, а посредством активного участия местных жителей.

Поэтому, считают последователи данной теории, нельзя утверждать, что вопросы местного значения имеют специфическую природу, отличную от государственной. При этом делегирование государственных полномочий на местный уровень, как отмечает Р.Р. Сиддиков[125], обусловлено более эффективным решением этих вопросов на местном уровне, так как при централизованном государственном управлении чиновники очень зависимы и во многом лишены инициативы и самостоятельности. При организации местной власти на принципах самоуправления местные чиновники представляют непосредственно население и зависят не только от государства, но и от местного населения.

Следует отметить, что в рамках государственной теории местного самоуправления сформировались два основных направления, которые придерживались основных положений государственной теории, но расходились в определении отличительных признаков местного самоуправления. Эти направления традиционно принято именовать как юридическая и политическая теории местного самоуправления.

Основные положения **юридической теории самоуправления** окончательно оформились и получили широкое распространение в конце 19 века. Этой теории придерживались Л. Штейн, Г. Еллинек, Н.М. Коркунов, Б. Чичерин.

В соответствии с юридической теорией самоуправления органы местного самоуправления не являются органами государства. Однако, государство передает местным органам ряд государственно-властных прав в полном объеме,

---

[123] Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Сборник статей. - СПб., 1903. С. 17-18.

[124] Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. - СПБ., 1882. С.9.

[125] Сиддиков Р. Р. Местные органы власти и местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - М., 1993. С. 16.

гарантируя при этом их независимость и неприкосновенность. Основное начало данной теории состоит в разделении функций и полномочий по управлению местными вопросами между государственными органами и органами местного самоуправления.

Л. Штейн считал, что основания самостоятельности органов местного самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает исполнение определенных государственных задач. “Самоуправление есть первая форма, в которой достигает своего осуществления идея свободного управления как организованного и полномочного участия граждан в функциях исполнения вообще и управления в особенности. Оно возникает не столько благодаря свободной и самодеятельной воле отдельных граждан, сколько благодаря природе данных отношений, порождающих и делающих необходимым это участие. Отсюда следует, что система этого самоуправления основывается на системе этих естественных факторов, ее порождающих. И поэтому следует исходить из той мысли, что самоуправление ... как и его естественные основы, обнимает целое государство и таким образом создает вторую органическую систему исполнения рядом с системой правительственной и что из взаимного соприкосновения этих систем возникает потом право их обеих”[126].

Последователи данной теории придерживаются мнения о том, что самоуправляющиеся территориальные образования следует рассматривать в качестве особых субъектов права - специфических юридических лиц, вступающих с государством в определенные правоотношения. В связи с этим, по их мнению, органы местного самоуправления отличаются от государственных органов, которые выступают от имени и в интересах государства, так как являются его представителями и не имеют отличных от него интересов. Именно это обстоятельство отличает государственные органы, которые в принципе не могут вступать с государством в какие-либо правоотношения, от органов местного самоуправления.

В рамках юридической теории местного самоуправления ее последователи выделяют два вида функций, реализуемых органами местного самоуправления и составляющих одну из основ для возможной систематизации публичных институтов муниципального права:

1) Естественные (свободные) функции - функции, проистекающие из вопросов непосредственно местного значения, которые не входят в круг государственных интересов.

2) Служебные (государственные) функции - функции, “проистекающими из органического отношения органов местного самоуправления к единству государства[127]”, т.е. производные от вопросов местного значения, входящих в круг государственных интересов.

Доказывая государственный характер местного самоуправления Л. Штейн отмечал, что основой организации местного самоуправления является община, главное назначение которой “в ограниченной мере, для своей ограниченной области создавать основные формы и органы государства. ...Поэтому, община имеет свое устройство и свое управление: она должна, по крайней мере, иметь органы, исполняющие эти функции в общинном совете (магистрате) и общинном правительстве; в членах магистрата она должна иметь нечто аналогичное с

---

[126] Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. - Спб., 1874. С. 89.

[127] Штейн. Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. - Спб., 1874. С. 98.

министрами, чтобы развивать систему ответственности и судимости. Именно поэтому общинный строй есть зерно всякого самоуправления, община есть отечество свободного управления, и народ без свободной общины, при каком бы то ни было свободном государственном устройстве, не будет свободным, будет административно рабским народом"[128].

В качестве второго направления в государственной теории местного самоуправления теоретиками местного самоуправления выделяется **политическая теория**, которая строилась на противопоставлении чиновникам, назначаемым центральной властью, выборных должностных лиц от местного населения[129]. Последователи данной теории также противопоставляли государство и местное сообщество, разделяли публичные структуры государства и местного населения, идеализируя процесс выборов и сущность чиновников, избираемых местным населением.

К примеру, по мнению Р. Гейнста, придерживавшего политической теории местного самоуправления, сущность местного самоуправления заключается в том, что оно осуществляется почетными представителями местного населения, выполняющими свои обязанности безвозмездно.

Свою теорию Р. Гейнст строил следующим образом. "Самоуправление есть осуществление местными выборными учреждениями воли государства, местные органы являются прежде всего, агентами государства и затем уже данной местности"[130]. При этом он и его сторонники считали, что для обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления недостаточно обеспечить выборность местных должностных лиц, так как лицо, занимающее управленческую должность, может проявить себя только в том случае, если оно будет иметь самостоятельность в выборе способа осуществления возложенной на него задачи.

Приверженцы данной теории обращают большое внимание на то, что зависимое положение чиновника с необходимостью обуславливает то обстоятельство, что служба становится для него основным источником средств существования. В силу этого местный чиновник начинает относится к выполнению возложенных на него обязанностей не как к осуществлению своих интересов, а как к источнику добывания средств существования. В связи с этим создается ситуация, когда чиновник вынужден действовать не так как требуют его убеждения, а так как ему предписывает его руководство, т.е. он становится пассивным исполнителем чужих указаний.

По мнению последователей данной теории, осуществление задач управления должно иметь самостоятельный характер, а для этого необходимо, чтобы деятельность соответствующего должностного лица не была связана с вознаграждением за сделанную работу, а осуществлялась бы безвозмездно в качестве почетной обязанности, а не как профессия, дающая средства для существования. По мнению О. Мейера, "сущность самоуправления заключается в выполнении в нем должностных функций лишь в порядке побочных, а не основных занятий[131].

---

[128] Штейн. Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. - Спб., 1874. С. 116.

[129] Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. - М., 1996. С. 13-14.

[130] Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. - Спб., 1910. С.43.

[131] Михайлов Г.С. Местное советское самоуправление. - М., 1927. С.14.

Естественно, обосновывая указанный взгляд на природу деятельности муниципальных служащих Р. Гейнст и его последователи понимали, что лицо, выполняющее функции управления без соответствующего вознаграждения и остающееся в силу этого экономически независимым от правительственных чиновников, должно иметь достаточно большой уровень обеспеченности, позволяющий ему заниматься подобной деятельностью.

При этом, по мнению приверженцев политической теории, в основном разделявших идеи государственной теории местного самоуправления, так как должностные лица органов местного самоуправления выполняют задачи государственного управления, то они должны назначаться государственной властью.

Активным последователем Р. Гейнста являлся германский ученый Нейкомп, считавший, что самоуправлением является независимое от министерского управления, подчиненное лишь законам государства, не получающее инструкций ни от какой высшей власти управление делами местности, являющееся противоположностью министерскому управлению[132]. Еще один представитель немецкой школы государствоведов Г. Еллинек, высказывал мысли о том, что местное самоуправление является публичным управлением посредством “лиц, не находящихся в постоянном профессиональном служебном отношении к тому публичному союзу, управление которым они ведают”[133], т.е. посредством почетных граждан.

Также Г. Еллинек отмечал, что “...обязанность отдельных индивидов к несению службы не основана, как у профессионального чиновничества, на постоянном служебном отношении, а на общей обязанности граждан к подчинению велениям государства. Она существенно вознаграждается тем особым почетом, с которым связано отправление функций государственного органа. Лица, призванные к несению такой службы, есть почетные должностные лица, призванные как таковые к отправлению определенной должности и поэтому не сменяемые, по общему правилу, подчиненные только закону и закономерной распределительной власти, а не регламентам и инструкциям высших установлений и таким образом более независимые по отношению к центральной власти, чем профессиональные чиновники”[134].

В отношении распределения компетенции между государством и общиной Г. Еллинек выделял:

1) Собственную компетенцию общины, состоящую из права устанавливать собственные органы, принимать членов, управлять своим имуществом...

2) Компетенцию, порученную общине государством, которую оно ей делегирует, т.к. государство пользуется общиной для своих целей, вводя ее в свою административную организацию.

Следует отметить, что достаточно точно сущность данной теории определил Н.И. Лазаревский, который писал: “Согласно некоторым теориям... основное отличие органов местного самоуправления от органов общей администрации состоит в том, что личный состав первых не принадлежит к профессиональному чиновничеству. Это достигается или тем, что должностные лица органов самоуправления исполняют свои обязанности не по назначению от правительства, а по выбору от местного населения, или же тем, что должностные

---

[132] Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. - М., 1982. С.78.

[133] Еллинек Г. Общее учение о государстве. - Спб., 1908. С.124.

[134] Еллинек Г. Общее учение о государстве. - Спб., 1908. С.124

лица, хотя бы и назначенные правительством, несут свою службу безвозмездно”[135].

Отметим, что взгляды последователей политической теории местного самоуправления поддерживались не всеми государствоведами, так Н.М. Коркунов считал, что Р. Гейнст придает слишком большое значение экономической зависимости должностного лица органов местного самоуправления. Однако, по его мнению, следует учитывать и тот факт, что находясь на государственной должности, чиновник имеет не только прямые материальные выгоды. Пользуясь своими полномочиями соответствующее должностное лицо может помимо вознаграждения получать дополнительные личные выгоды, которые могут во много раз превышать его официальное вознаграждение.

“Землевладелец, наделенный в отношении к окрестному населению правами полицейской власти, ставится, конечно, в особо выгодное положение, получает возможность пользоваться предоставленными ему полномочиями в своих личных интересах. Поэтому, и не получая вознаграждение, он может не меньше оплачиваемого чиновника быть заинтересован в удержании за собой данной должности, дающей ему существенные выгоды. А раз назначение на должность зависит от правительства, это стремление удержать за собой должность приведет неизбежно к полной зависимости от правительства[136]”.

Кроме того, в нашем понимании, следует признать, что подобный порядок замещения руководящих должностей в системе местного самоуправления с неизбежностью повлечет концентрацию муниципальной власти в руках только состоятельных людей, что обусловит осуществление местных задач в интересах группы местных жителей, принадлежащих к наиболее обеспеченному классу. В силу отмеченных причин можно присоединиться к мнению Н.М. Коркунова считавшего, что “нельзя признать общим основанием самостоятельности органов самоуправления особый порядок замещения отдельных должностей”[137].

По нашему мнению, важно обратить внимание на то обстоятельство, что приверженцы данной теории видели в привлечении к процессу управления местными делами общественных элементов проявление политического приема. Однако, несмотря на то, что данная теория заключалась в выборности или назначаемости должностных лиц, которые должны работать бесплатно, следует признать, что сущность самоуправления этим раскрыть невозможно. К тому же, в рамках данной теории самоуправление рассматривается как нечто второстепенное по отношению к основной деятельности местных должностных лиц. Как отмечает Р.Р. Сиддиков, в современной практике муниципального строительства эта теория самоуправления нашла свое практическое выражение на уровне органов территориального общественного самоуправления в деятельности домовых комитетов, советов улиц, микрорайонов[138].

Классифицируя указанные теории, объясняющие сущность местного самоуправления, Н.Л. Пешин приводит следующую схему, отражающую сущность основных теорий местного самоуправления[139].

---

[135] Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Сборник статей. - СПБ., 1903. С.17-18.

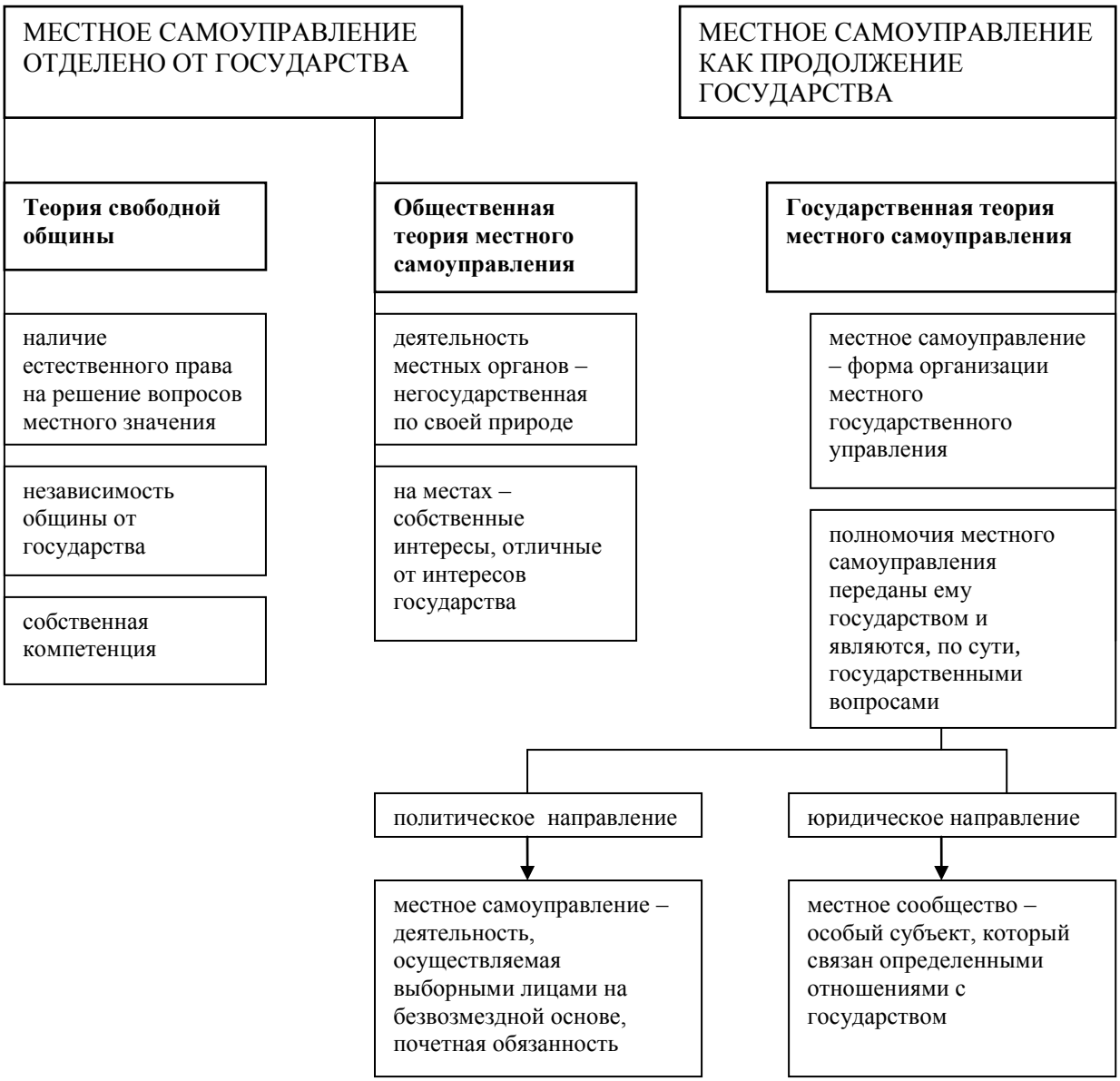
[136] Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Спб., 1909. Т.2. С.503

[137] Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Спб., 1909. Т.2. С.556

[138] Сиддиков Р. Р. Местные органы власти и местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - М., 1993. С. 21.

[139] Пешин Н.Л. Муниципальное право: схемы и комментарии. М., 2002. С.75.

Схема 2.1.1. Теории местного самоуправления



Следует отметить, что рассмотренные основные системы взглядов на местное самоуправление остаются ключевыми и в настоящее время. Одни ученые продолжают утверждать, что местное самоуправление является децентрализованным и организационно обособленным элементом государственного механизма, зависимым от центра и выступающим в качестве административной организации по оказанию услуг населению в соответствии с общенародными стандартами и общим политическим курсом центрального правительства[140].

Другие, наоборот, придерживаются общественной доктрины местного самоуправления, приводя такие аргументы в ее пользу:

1) Местные органы власти формируются непосредственно местным населением либо при его участии.

[140] Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. - Ростов-на-Дону. 2001. С.13.

2) Местные органы власти обладают самостоятельностью, так как располагают собственными финансовыми, материальными, человеческими ресурсами и определенным блоком самостоятельной компетенции.[141]

Рассматривая вышеуказанные теории, представляется правильным присоединиться к мнению Н.И. Лазаревского, который отмечал, что каждая из отмеченных теорий и верна и неверна одновременно, поскольку указывает на один из признаков самоуправления, который недопустимо возводится в абсолют применительно ко всем странам и случаям[142].

Вероятно, не следует применительно к формированию муниципальной отрасли права делать акцент только на одной из указанных теорий. Как отмечает Н.В. Постовой, “практика местного управления свидетельствует, что в жизни приходится действовать на основе синтеза различных теорий. Иначе говоря, в самоуправлении должно сочетаться и общественное, и государственное”.[143]

Е.С. Шугрина считает, природа местного самоуправления не может быть однозначно определена, затруднительно четко выделить собственно местные дела, отличные от общегосударственных; функции местного самоуправления имеют не только частно-правовой, но и публичный характер[144].

В связи с вышеуказанным, наиболее предпочтительным в настоящее время является подход, предполагающий двойственную природу местного самоуправления, и который может быть обозначен как **дуалистический подход к местному самоуправлению.** В рамках дуалистического подхода к местному самоуправлению, такие его приверженцы, как Т. Маунц, О. Зеевальд пытаются найти компромисс между последователями двух крайних точек зрения на местное самоуправление: государственной и общественной теорий.

Кроме того, следует указать, что труды А.Г Воронина, В.А. Лапина, А.Н. Широкова [145], В.Г. Игнатова и В.В. Рудого[146] позволяют говорить не о теории дуализма местного самоуправления, а о дуалистическом подходе к местному самоуправлению, предполагающем его двойственную природу и выделяющем в его содержании публично-властные и общественные начала.

В соответствии с дуалистическим подходом, местное самоуправление следует рассматривать как общественный феномен, который сочетает в себе публично-властные и общественные (самоорганизующие) начала. При этом местное самоуправление с одной стороны рассматривается как продолжение публично-властного механизма на самом нижнем территориальном уровне - уровне муниципального образования. С другой же стороны местное самоуправление является проявлением общественных самоуправленческих начал на территории муниципального образования. Н.С. Тимофеев выделяет следующие характеристики этого подхода: невозможность полного разделения собственно местных и общественных дел при одновременном наличии

---

[141] Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. - М., 1998. С.13.

[142] Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. - Спб., 1913. С.50-51.

[143] Постовой Н.В. Сущность местного самоуправления. Государственное и общественное в местном самоуправлении // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. - М., 1999. С.87.

[144] Шугрина Е.С. Муниципальное право. - М., 1999. С.11.

[145] Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. - М., 1998. С.13.

[146] Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. - Ростов-на Дону, 2001. С.21.

общегосударственного и местного интереса в деятельности местного самоуправления [147].

Перспективность отмеченного подхода подтверждает технология формирования вопросов местного значения в основе которой, как отмечет Ю.В. Пуздрач, лежит проявление инициативы как со стороны населения, поручающего органам местного самоуправления выполнение определенных функций, представляющих особую значимость для местных жителей, так и со стороны государственного механизма, властно делегирующего органам местного самоуправления решение определенных вопросов, имеющих важное значение не только для населения муниципального образования, но и для государства в целом[148].

В рамках рассматриваемого подхода А.Г Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков отмечают, что “государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общественных дел самостоятельно, но и возлагает на них исполнение собственных функций, сопряженное, как правило, с постоянными контактами с населением”.[149] С учетом вышеизложенного, можно присоединиться к мнению В.Г. Игнатова и В.В. Рудого о том, что “двойственная природа местного самоуправления - это его главная сущностная черта, являющаяся ключем к исследованию многих аспектов деятельности местных органов власти...”[150].

Также указанные исследователи отмечают интересную закономерность двойственной природы местного самоуправления, проистекающую из его взаимоотношений с системой государственной власти и заключающуюся в следующем. Чем выше степень влияния на местное самоуправление органов, входящих систему государственной власти, тем меньше наблюдается самоуправленческих начал в деятельности местных сообществ.

Завершая рассмотрение теорий, объясняющих сущность местного самоуправления, следует также указать **теорию социального обслуживания**, обосновывающую в качестве основных задач местного самоуправления предложение услуг жителям и организацию обслуживания населения. В качестве основной цели местного самоуправления последователи данной теории видят повышение благосостояния жителей коммуны.

Также к числу теорий, объясняющих сущность местного самоуправления, следует отнести **социал-реформистские концепции местного самоуправления**, последователи которых обосновывали возможность социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления как одного из путей трансформации капиталистического общества в социалистическое. По их мнению, классовые буржуазные государства создают в своем составе такие юридические формы, как местное самоуправление, являющиеся переходной стадией к социалистическому порядку.

Приведенный выше анализ различных теорий, раскрывающих сущность местного самоуправления, мнения и доводы зарубежных и современных

---

[147] Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. М., 2005.

[148] Пуздрач Ю. В. Местное самоуправление: сущность, критерии, условия развития (государственно-правовой аспект анализа): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1994. С.24.

[149] Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. - М., 1998. С.13.

[150] Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. - Ростов-на Дону, 2001. С.21.

теоретиков и практиков местного самоуправления показывают, что отдельные положения указанных теорий не могут быть реализованы на практике. Однако, это не означает, что они должны быть преданы забвению. Ряд положений государственной, общественной теории и других теорий, объясняющих сущность местного самоуправления, обладают актуальностью и в настоящее время, являясь основанием для конструирования соответствующих институтов муниципального права.

§-2.2. Исторические этапы развития местного самоуправления и муниципальной отрасли права в России

- Местное самоуправление в Киевской Руси до XIII века
- Местное самоуправление в период с XIV по XVIII века
- Местное самоуправление в период царствования Петра 1 и его преемников
- Система местного самоуправления последней четверти XVIII века
- Система местного самоуправления в XIX веке
- Организация власти на местах в советский период
- Организация местного самоуправления в России в 1990- 2005 годах

Литература

Алпатов Ю.М. Становление городского самоуправления в России до 1917 года // LEX RUSSICA. 2007. №5; *Беляев И.Д.* Лекции по истории русского законодательства. М., 1888; *Бондарев С.В.* Местное самоуправление в России: исторические и социально-правовые аспекты // Философия права. 2007. №3; *Бойко Н.А.* Местное самоуправление в России во второй половине XIX – начале XX века (историко-правовое исследование): автореф. дис. … канд. юрид.. наук. М., 2006; *Гильченко Л.В.* Из истории местного самоуправления в России // Государство и право. 1996. №2; *Гончаров В.Д.* Отношения государственной власти и городского самоуправления в дореволюционной России: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2003; *Емельянов Н.А.* Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. Тула, 1997; *Игнатов В.Г., Бутов В.И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт. М., Ростов н/Д, 2005; *Иванов В.Д.* Откуда есть пошла Русская земля. М., 1886. Кн. 1; *Кизеветтер А.А.* Местное самоуправление в России IX-XIX вв. М., 1910; *Куликов В.В.* Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность // Государство и право. 2000. №11; *Лен К.В.* Организация городского самоуправления в Западной Сибири после введения Городского положения 1870 // Муниципальное право. 2006. №4; *Мартысевич И.Д.* Псковская судная грамота. М.: Изд-во МГУ, 1951; *Мокрый В.С.* Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Местное самоуправление в России. – М., 2003; *Писарькова Л.Ф.* Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычай, повинность, право // Отечественная история. 2001. №2; *Постовой Н.В.* Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995; *Семенов Д.Д.* Городское самоуправление. Очерки и опыты. СПб., 1901; *Семенов А.К.* Самоуправление русских провинциальных городов в конце XVIII – начале XX вв.: автореф. дис. … д-ра истор. наук. Саратов, 2006.

Муниципальное право как отрасль российского права окончательно сформировалась в начале 90-х годов 20-го столетия. Однако, история создания правовых актов, посвященных организации местного самоуправления, функционированию системы власти на местном уровне, объективно насчитывает в России не одно столетие.

В значительной мере это обусловлено тем, что, как отмечал византийский историк VI века Прокопий Кесарийский: «Славяне и анты не управляются одним человеком, но с давних времен живут в демократии, и потому у них и счастье и

несчастье в жизни считается делом общим».[151] По мнению И.Д. Беляева, общественное устройство у славян было не родовое, а общинное. Общины представляли собой по сущности и по форме самоуправляющиеся единицы, формируемые самим народом[152]. К.С. Аксаков в своих работах также указывает, что община постоянно была основой русского общественного устройства[153].

Одними из первых источников, закреплявших нормы о местном самоуправлении на Руси X – XIII веков являются:

1) Договор князя Игоря с Греками от 945 года.
2) Русская Правда (древнейшая редакция - XI век).
3) Княжеские уставы, грамоты.
4) Псковская судная грамота[154].

Следует отметить, что **в городах Киевской Руси до XIII в.** общегосударственным явлением был вечевой уклад предполагавший следующую схему организации местных общин.

1) Высшим органов власти в городе было *городское Вече (собрание),* представлявшее собой совокупность всех представителей производственных общин:

- Решение Вече было обязательным для всех жителей общины.
- На Вече избирались Старосты и иные выборные должностные лица.
- Вече было законодательным органом.
- Вече контролировало деятельность выборных должностных лиц.
- Вече устанавливало налоги, производило их раскладку.
- Вече объявляло войну и заключало мир.
- В ряде случаев Вече осуществляло судебные функции, как суд первой инстанции.
- Вече ограничивало княжескую власть.

2) Старосты и иные выборные должностные лица:

- реализовали представительскую и исполнительскую функции,
- обладали компетенцией, производной от компетенции Вече,
- осуществляли экономические функции и оперативное управление делами местного значения,
- собирали народ на Вече,
- вели вече,
- организовывали деятельность Вече,
- представляли интересы общины во внешних связях.

3) Город делился на улицы и пригороды, имевшие свои вече и избираемых ими должностных лиц.

4) Правовую основу деятельности местных общин составляли решения Вече старшего города, а также принимаемые на их основе решения вече всех частей города.

5) Участвовать в управлении общественными делами мог лишь член общины, которым признавался тот, кто ежегодно вносил определенную сумму.

Как отмечает Н.В. Постовой, применительно к данному периоду самоуправление можно определить как непосредственное участие народа в местном внутреннем управлении, организованном на уровне общин, улиц, частей города, пригородов, базирующееся на основе собственного производства, собственности, выборности должностных лиц, зависимости от решений

---

[151] Муниципальное право / Отв. Редактор А.И. Коваленко. М., 1997. С.192.
[152] Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства. М., 1888. С. 7-8.
[153] Иванов В.Д. Откуда есть пошла Русская земля. М., 1886. Кн. 1. С. 14.
[154] Мартысевич И.Д. Псковская судная грамота. М.: Изд-во МГУ, 1951. С.50-51.

центральной представительной власти по определенному кругу вопросов, самостоятельности в решении задач местного значения[155].

В период монголотатарского завоевания Руси (XII – XIII века) был нанесен серьезный удар по общинному самоуправлению, так как "...завоеватели разрушили основу, объединяющую славянские общины, - представительную власть, которая концентрировалась вокруг вече в старших городах, политически и экономически подорвали общину"[156]. В данный период самоуправление на местах характеризуется следующими особенностями:

- Татарские ханы ввели единоличную систему правления.
- Участие органов общинного самоуправления в государственных делах значительно уменьшилось.
- Князья все ключевые вопросы решали единолично.
- Внутреннее устройство общинного самоуправления осталось прежним, однако, общины фактически потеряли роль самоуправляющихся единиц.

Применительно к организации местного самоуправления **в период с XIV по XVIII века** следует отметить следующие основные элементы:

- Наблюдается попеременное усиление то общественного (земского) самоуправления, то государственного управления.

- Основой местного самоуправления оставались общины, занимавшиеся различными видами производства и промысла, а также торговыми делами.

- Во время царствования Ивана XIV появляется *Земский приказ* - центральный орган, ведающий вопросами земщины и осуществлявший надзор за всеми земскими делами.

- В 16 веке происходит замена кормления, т.е. системы местного самоуправления через наместников и волостелей специальными органами самоуправления: губными и земскими учреждениями.

- Прочными оставались позиции *Земской Думы*, которая в 1566 году была расширена царем за счет помещиков и купцов (раньше - знатные сословия: духовенство и дворянство);

- Существует закономерность**:** укрепление центральных (государственных) начал в эпоху восстаний, войн и укрепление самоуправленческих начал в спокойные времена.

- В начале 17 века местное управление бюрократизируется: устанавливается система *приказно-воеводского управления* на местах (однако губные и земские учреждения существуют).

Рассматривая местное самоуправление в период царствования **Петра 1 и его преемников** следует акцентировать внимание на следующем:

- 1699 г. учреждены *Бурмистерская палата* в Москве (орган общинного самоуправления в Москве и центрального учреждения для управления городами государства) и *земские избы в городах* (являлись выборными органами, но не несли обязанностей по управлению городом, как целым хозяйством)

- 1702 г. упразднены должности губных старост, а их полномочия переданы воеводам и выборным дворянским советам.

- 1719 г. губернии поделены на провинции, находящиеся под управлением воевод, концентрирующих все функции управления).

- Фактически ликвидируется деятельность земских изб.

---

[155] Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 311.

[156] Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995. С. 31-32.

- Учреждаются в городах *выборные магистраты* (выборные сословно-общинные учреждения, в компетенцию которых входят: сбор податей, полиция, суд, народное образование.

- Начинается антагонизм между центральной властью и земским самоуправлением:

- Уничтожается выборный суд, так как судебная власть передается губернаторам и воеводам.

- В городах и уездах сохраняются лишь несколько выборных должностей, полностью подчиненных воеводам.

Система местного самоуправления последней четверти XVIII века. В системе местного самоуправления последней четверти XVIII века следует выделить следующие основные компоненты:

- Система местного самоуправления закреплялась в нескольких нормативных документах:

а) “Учреждение о губерниях” (1785 г.)
б) “Жалованная грамота дворянства” (1785 г.)
в) “Грамота на права и выгоды городов” (1785 г.)

- Государство преследовало идею создания из всех сословий ряда местных организаций *Сословных обществ*, которые наделялись правом замещать по выбору значительную часть губернской, городской и уездной администрации.

- Учреждены *Уездные и Губернские дворянские собрания*, наделенные правом выбора должностных лиц местной администрации и суда.

- Введены должности *Предводителей уездного и губернского дворянства*, реализовавших ряд функций, свойственных органам местного самоуправления.

- Создавались земские суды: верхние (губернские) и нижние (уездные), состоящие из выборных членов от дворянства.

- Для суда над крестьянами создавались *верхние расправы* (в губерниях), *нижние расправы* (в уездах).

- В городах была введена следующая схема управления:

а) *Общая городская Дума* (представительный орган, состоящий из выборных от каждого из 6 разрядов городских обывателей),
б) *Шестигласная дума* (исполнительный орган, избираемый Общей городской Думой),
в) *Городской Глава и бургомистры*, избираемые на 3 года.
г) Выборные *Магистраты* осуществлявшие судебную функцию.

- Многие сферы городского управления находились в ведении государственных органов (городничего, полицмейстера)

Система местного самоуправления в XIX веке. В XIX веке Александр II провел Земскую и городскую реформы в отношении системы местного самоуправления, заключавшуюся в следующем.

Нормативной основой организации местного самоуправления в данный период являлись следующие правовые акты:

1) “Положение о губернских и уездных земских учреждениях” 1 января 1864 г.
2) “Положение о губернских и уездных земских учреждениях” 12 июня 1890 г.
3) “Городское положение” от 16 июня 1870 г.
4) “Городское положение” от 1892 г.

Причины реформ:

1) В связи с проведением крестьянской реформы возникла необходимость введения новых форм управления.
2) Стояла задача обеспечить участие всех сословий в городском управлении
3) Большое влияние оказали западные демократические идеи (“свобода, равенство, братство”).

4) Руководство государства вынуждено было учитывать появившиеся Российские и иностранные теоретические концепции о природе местного самоуправления.

Самоуправление губерний и уездов:

1) Созданы *Уездные земские собрания***,** состоявшие из гласных, избираемых на 3 года по 3-м куриям: уездные землевладельцы, горожане-собственники недвижимого имущества, крестьяне.

2) Создано *Губернское Земское собрание,* состоявшее из гласных, избираемых тайным голосованием уездными земскими собраниями

3) *Уездные и губернские земские собрания* имели следующие правовые особенности:

а) лишены избирательных прав: лица моложе 25 лет; находящиеся под судом и следствием; опороченные по суду; иностранцы (не присягнувшие на подданство); Женщины могли участвовать в выборах, выписав доверенность на своих родственников по мужской линии).

б) Компетенция указанных органов состояла в общем заведовании местными хозяйственными делами:

- заведование имуществами, капиталами, денежными сборами;
- устройство и содержание земских зданий и сооружений;
- обеспечение продовольствием;
- земские благотворительные организации;
- регулирование местной торговли;
- обеспечение образования, здравоохранения.

4) Создавались исполнительные органы *Губернская управа* (состав - Председатель и два члена, избираемых Губернским собранием) и *Уездная управа* (состав - Председатель и члены, избираемые Уездным собранием)

5) Могли создаваться комиссии для заведования отдельными земскими делами, которые формировались Земскими собраниями.

Особенности организации самоуправления в городах:

1) Созданы *Городские Думы*, состоящие из Гласных от 3-м разрядов горожан в зависимости от налогового, а затем имущественного ценза.

2) Работой Думы руководил *Городской Глава*, избираемый из гласных, который также руководил исполнительным органом *Городской Управой,* состоящей из Главы и членов Управы, избираемых Гласными в установленном количестве.

3) Могли учреждаться управой *исполнительные комиссии***,** решающие отдельные местные вопросы, носящие постоянный или временный характер, которые назначались Думой.

4) Компетенция *Городской Думы* **-** общее заведование местными хозяйственными делами:

- заведование имуществами, капиталами, денежными сборами;
- устройство и содержание городских зданий и сооружений;
- обеспечение продовольствием;
- земские благотворительные организации;
- регулирование местной торговли;
- обеспечение образования, здравоохранения.

5) В каждой Губернии под председательством Губернатора функционировал надзорный государственный орган, надзиравший за органами местного самоуправления - *Губернское по городским делам присутствие,* в состав которого по должности входили: Вице-губернатор, Управляющий казенной палатой, Прокурор окружного суда, Председатель мирового съезда, Председатель губернской земской управы, Городской Глава.

Организация сельского самоуправление на уровне волости и отдельных сельских поселений. В данный период существовала следующая система сельского (село - хозяйственная единица) самоуправления:

- В каждом селе функционировал *сельский сход,* в компетенцию которого входили земельные вопросы, прием членов, семейные разделы, расклад податей и повинностей, мирские сборы,
- Сходом избирался *сельский староста и сборщик податей.*

2) Система волостного (волость - административная единица 20.000 человек).

- Функционировал *волостной сход,* состоящий из крестьян, избранных от села - 1 от 10 дворов)
- Сходом избиралось *волостное правление,* состоящее из *волостного старшины* (избирался сходом и выступал как исполнительный орган всех установленных властей) и сельских старост.

3) Созданы органы контроля и надзора - *Земские начальники.*

- Введены “Положением о земских начальниках” 1889 г.
- Выступали как судебные и административные органы.
- Назначались министром внутренних дел.
- Утверждали в должности всех местных должностных лиц и могли их отстранить.

Итоги земской и городской реформ в отношении системы местного самоуправления:

1) Созданы две системы управления: государственной управление и городское, земское самоуправление.

2) Органы самоуправления не были подчинены правительственной администрации, но свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной администрации в лице Министра внутренних дел и Губернаторов:

- Губернатор утверждал (или не утверждал) в должности членов управ и представлял министру внутренних дел председателя Губернской земской управы и Городских Глав (губернских городов).
- Губернатор имел право проводить на ревизию управ.
- Ряд постановлений Земских собраний, нуждались в утверждении Губернатора.
- Губернатор мог опротестовать постановления Земских собраний.

В целях наглядного изложения целей, содержания и итогов реформ земского и городского самоуправления, проведенных в 80-90-е годы XIX можно привести схему, составленную Н.Л. Пешиным[157].

Схема 2.2.1. Реформа земского и городского самоуправления в 80-90-е годы XIX в.

[157] Пешин Н.Л. Муниципальное право: схемы и комментарии. М., 2002. С.75.



Организация местной власти в советский период. Анализируя систему местного самоуправления в 1917-1990 годах, необходимо акцентировать внимание на следующих ее основных моментах:

- До 1918 года Советы, как органы власти на местах, действовали параллельно с земскими учреждениями. Однако, идея местного самоуправления, предполагающая известную децентрализацию власти, независимость и самостоятельность органов самоуправления, вступила в противоречие с практическими задачами государства пролетарской диктатуры, являющегося по своей природе государством централизованным.

- С 1918 года в России было закреплено единство системы советов. Советы и их исполнительные комитеты являлись органами государственной власти на местах.

- Структура местных *Советов*, которые избирались населением, а депутаты работали на общественных началах, была следующей:

1) Руководил деятельностью местного Совета исполнительный орган - *Исполнительный комитет*, состоящий из председателя, заместителя, секретаря и членов, избираемых Советом, действовавший на принципе двойного подчинения местному Совету и вышестоящему исполнительному комитету.

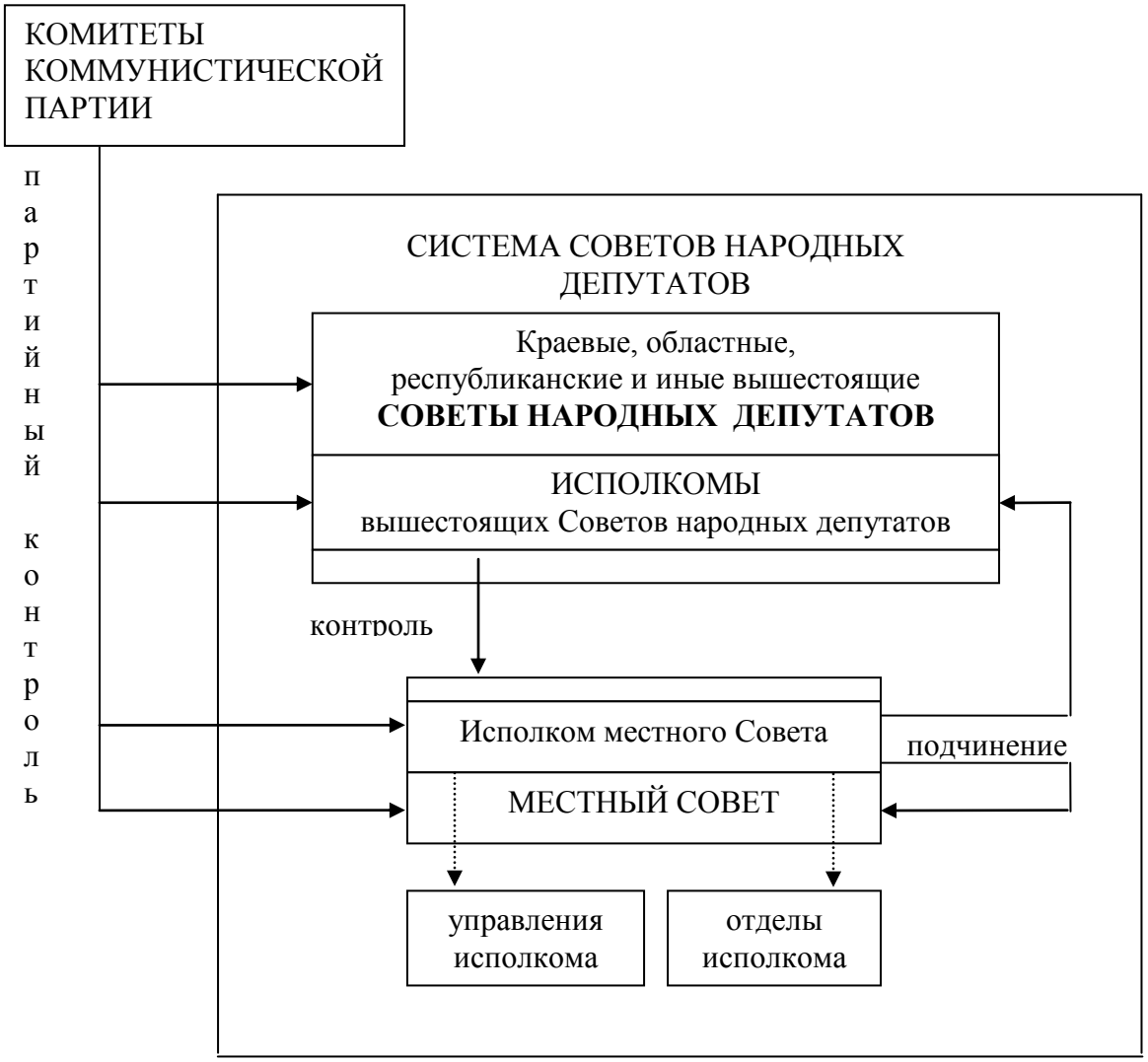
2) В структуре Совета создавались *постоянные и временные депутатские комиссии* для решения отдельных местных вопросов

- Советы являлись во многом декоративными органами, так как реальная власть была сосредоточена в руках КПСС и секретаря соответствующего комитета КПСС (контрольные полномочия, распоряжение финансами и собственностью, расстановка кадров, решение наиболее важных вопросов местного значения.

- В советский период существовала зависимость местных Советов от своих исполкомов (Советы - общественные помощники). В связи с этим в конце 80-х годов 20 века была предпринята попытка передать реальную власть Советам (появились *Президиумы и Председатели местных Советов*, которым был передан ряд организационно-властных функций). Следствием этого явился затяжной конфликт Президиумов местных Советов и их Исполкомов.

Показательной, в целях наглядной демонстрации организации системы местного самоуправления в советский период, является следующая схема, подготовленная Н.Л. Пешиным[158].

Схема 2.2.2. Местная власть в советский период



Организация местного самоуправления в России в 1990- 2005 годах.

[158] Пешин Н.Л. Муниципальное право: схемы и комментарии. М., 2002. С.75.

Нормативной основой организации местного самоуправления в данный период являются следующие правовые акты:

1) Закон СССР “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР” от 9 апреля 1990г.

2) Закон РСФСР “О местном самоуправлении в РСФСР” от 6 июля 1991 года.

3) Указ Президента РФ “О реформе местного самоуправления” от 26 ноября 1993 года.

4) Федеральный закон от 28.08.95 N 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

5) Федеральный закон от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Рассматривая организацию местного самоуправления в России в 1990-2005 годах следует указать следующие основные компоненты:

- С принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР” были созданы предпосылки для становления и развития коммунального хозяйства, введено понятие коммунальной собственности, закреплялась идея передачи власти Советам.

- В соответствии с Законом РСФСР “О местном самоуправлении в РСФСР” от 6 июля 1991 года в систему местного самоуправления вводилась должность Главы местной администрации, что создало нормативную основу для конфликтов Глав местных администраций и местных Советов.

- Отмеченные конфликты, наряду с противостоянием исполнительной и представительной власти на федеральном уровне в 1993 году, обусловили принятие Указа Президента РФ “О реформе местного самоуправления” от 26 ноября 1993 г., утвердившего “Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы”, которое закрепляло следующую схему организации власти на местах:

1) Система Советов была ликвидирована (предполагаемые приемники - Собрания представителей не созывались вплоть до 1995 года).

2) Вся власть на местах была передана Главам местных администраций, которые назначались Главой областной, краевой или республиканской администрации.

- Единовластие Глав местных администраций на местах продолжалось до принятия 28 августа 1995г. Закона РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”, в котором устанавливались основные понятия, закреплялись территориальные, организационные, экономические, финансовые и правовые основы местного самоуправления. Данный нормативный акт закреплял следующую схему организации местного самоуправления:

1) В муниципальном образовании в обязательном порядке избирался представительный орган, реализовавший в основном представительские, нормотворческие и контрольные полномочия.

2) Глава муниципального образования, избираемый населением муниципального образования являлся высшим муниципальным выборным должностным лицом, руководившим системой местного самоуправления в муниципальном образовании.

- Однако, по прошествии времени, анализируя содержание данного нормативного акта, можно высказать некоторые соображения, касающиеся его недостатков.

1) Основным недостатком указанного нормативного акта являлся отказ от его поэтапного введения, так как Закон в принятой редакции вводил местное самоуправление в очень кроткий отрезок времени (в течении трех месяцев).

2) Учитывая исторические традиции сильной государственной власти в России, спорным было взятие для России за основу определения местного

самоуправления «децентрализованной» англосаксонской концепции местного самоуправления.

3) Далека от совершенства юридическая техника в данном законодательном акте, к примеру, в ч.1 ст.6 именуемой «Предметы ведения местного самоуправления» речь шла о предметах ведения муниципального образования, а не местного самоуправления. Кроме того, как отмечает Н.В. Постовой[159], в данной статье произошло смешение понятий «предметы ведения» и «полномочия».

4) В анализируемом Законе не были четко установлены принципы территориального аспекта организации местного самоуправления. Как отмечает В. С. Мокрый[160], не было принято во внимание, что существующее административно-территориальное деление, созданное под другие цели, не было приспособлено для организации системы муниципальных образований.

5) Следует отметить, что закрепляемые в указанном Законе предметы ведения не соответствовали реальному наличию финансовых ресурсов у органов местного самоуправления, что оставляло их без финансового обеспечения.

6) В указанном Законе отсутствовала единая концепция, связывающая развитие финансовой основы с основой экономической.

7) Законодательное регулирование организационной основы также не было лишено недостатков, в частности, в указанном Законе четко не была определена численность избирателей, наличие которых обуславливало создание представительных органов местного самоуправления. В результате, в некоторых населенных пунктах, имеющих значительную численность населения, представительные органы не были созданы.

Следующим этапом развития нормативной базы муниципального права явился Федеральный закон от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Формирование основных положений указанного нормативного акта происходило под воздействием следующих тенденций государственной политики 2000 годов в отношении местного самоуправления:

1) Расширение прав федерального центра в отношении вопросов, связанных с установлением общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации.

2) Приближение местного самоуправления к населению.

3) Усиление влияния представительных органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и повышение профессионализма исполнительных органов местного самоуправления.

4) Преодоление негативной тенденции, связанной с тем, что расходы региональных и местных бюджетов перегружены нефинансируемыми федеральными мандатами.

С учетом указанных тенденций в анализируемом Федеральном Законе можно выделить следующие нововведения:

1) Введена должность Главы местной администрации - профессионального управленца, назначаемого по контракту на определенный сок для управления системой местного хозяйства.

2) Местное самоуправление в Российской Федерации определялось как форма осуществления народом своей власти, что снимало многие вопросы относительно основной концепции, определяющей природу местного

---

[159] Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 265-266.

[160] Мокрый В.С. Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Местное самоуправление в России. – М., 2003. С. 39.

самоуправления в Российской Федерации.

3) В области территориальной основы местного самоуправления следует отметить в качестве несомненного плюса тот факт, что критерии определения территории муниципальных образований унифицированы для всех субъектов РФ, что облегчило федеральное регулирование и контроль за деятельностью органов местного самоуправления, а также создало условия для выработки единых федеральных стандартов бюджетного финансирования вопросов местного значения.

4) В качестве недостатка Закона следует отметить отсутствие конкретизации в таком критерии определения территории муниципальных образований, как доступность центра поселения.

5) В анализируемом Федеральном законе в ст. 75 впервые введена процедура временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

8) В качестве значительного нововведения следует отметить установление унифицированного списка вопросов местного значения для конкретного типа муниципального образования – для поселения, для муниципального района, для городского округа.

9) В сфере экономической и финансовой основ местного самоуправления была сохранена дотационная схема построения местных бюджетов, когда основные налоговые поступления концентрируются на уровне Российской федерации и ее субъектов.

10) В качестве несомненных достижений анализируемого Федерального закона следует отметить уточнение классификации и введение новых форм непосредственной демократии, в которых население территории непосредственно реализует свои властные полномочия.

11) Также к достоинствам анализируемого Федерального закона следует отнести введение положений о контрольном органе муниципального образования, о необходимости опубликования результатов проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, также положений о системе муниципальных нормативных актов.

§-2.3. Основные мировые модели организации управления на местном уровне

- Централизация, децентрализация и деконцентрация в управлении на местном уровне
- Централизованная модель организации управления на местном уровне
- Деконцентрированная модель организации управления на местном уровне
- Децентрализованная модель организации управления на местном уровне
- Смешанная модель организации управления на местном уровне

Литература

Барабашев Г.В. Местные органы в политической системе капитализма: Монография. М., 1985; *Барабашев Г.В.* Муниципальные органы современного капиталистического государства. – М., 1971; *Баранчиков В.А.* Муниципальные органы Великобритании. М., 1990; *Вердель Ж.* Административное право Франции. М., 1973; Государственное и муниципальное устройство Германии // Сборник международных терминов из области права и управления. Серия Р. Т.1. Мюнхен; Бонн, 1993; *Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001; *Кнемайер Ф.Л.* Организация местного самоуправления в Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. М., 1995. №4; Муниципальное право зарубежных стран. / Под ред. В.В. Еремяна. М., 2006; *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993; Реформы местного управления в странах Западной Европы. М, 1993; *Салов О.* Местное самоуправление в современном мире // Федерализм. 2000. №1; *Чиркин В.Е.* Современные модели местного самоуправления // Российский юридический журнал. 1995. №3; *Чиркин В.Е.* Организационные основы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. №8; *Харлоф Э.* Местные органы власти в Европе. М., 1992; *Элдерс Д.* Местное самоуправление в Германии // Государство и право. 2002. №3.

Рассмотрение практики построения мировых систем организации управления на местном уровне является необходимым элементом изучения муниципального права, как учебной дисциплины, ибо невозможно обоснованно говорить о содержании, плюсах и минусах организации местного самоуправления в России, не зная зарубежной практики функционирования муниципальных систем. Как отмечал В. Остром, являющийся одним из авторитетных исследователей зарубежной муниципальной практики, «…люди могут учиться и развивать способности к самоуправлению двояко: на жестком опыте истории и на опыте друг друга[161] Кроме того, анализ зарубежной практики правового регулирования местного самоуправления приобретает для России особый

[161] Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993. С.293.

практический смысл, поскольку проблемы, с которыми Россия столкнулась в этой сфере, представляет собой проявление определенных общемировых тенденций[162].

К настоящему времени зарубежными странами накоплен большой объем нормативного материала, закрепившего в своем содержании процесс развития и функционирования систем местного самоуправления. Муниципальные системы в зарубежных странах отличаются по различным критериям: по принципам формирования органов местного самоуправления, по системе взаимодействия с органами государства, по компетенции органов местного самоуправления... Вместе с тем, несмотря на существующие различия, можно выделить и некоторые общие показатели, обладающие рядом плюсов и минусов. Как указывает В.Е. Чиркин, эти плюсы можно более или менее эффективно использовать и в других странах, а минусы отсекать[163].

В связи с этим, изучение всего комплекса зарубежных муниципальных систем позволяет сгруппировать их и выделить среди них несколько основных моделей, отличающихся близостью основных признаков. Выделение основных моделей организации управления на местном уровне основывается на принципах, лежащих в основе отношений местных органов власти между собой, а также с вышестоящими государственными органами. Вместе с тем, основным критерием, позволяющим выделить из всего многообразия мировых систем осуществления власти на местах несколько базовых моделей организации управления на местном уровне, является показатель, отражающий степень централизации государственного управления на местном уровне. В соответствии с данным критерием, а также с учетом того обстоятельства, что система, как государственного, так и муниципального управления, состоит из таких элементов, как централизация, децентрализация и деконцентрация, можно выделить 3 основные мировые модели организации управления на местном уровне:

1) **Централизованная модель**, не признающая местное самоуправление, а предполагающая управление на местном уровне посредством органов государственной власти.

2) **Деконцентрированная модель**, признающая наличие вопросов местного самоуправления, но предполагающая передачу их чиновникам, назначаемым центральными органами государственной власти, либо дробление власти одного уровня.

3) **Децентрализованная модель**, предполагающая передачу центром отдельных властных полномочий на осуществление местного самоуправления органам муниципальной власти.

В качестве **централизованной модели** организации управления на местном уровне, не признающей осуществление местного самоуправления, а предполагающей государственное управление на местном уровне, следует отметить **Советскую модель** государственного управления на местном уровне.

Данная модель обязана своим появлением *Советскому Союзу*, получила свое развитие в таких странах как КНДР, КНР и ряд других государств Азии. В содержании данной модели можно выделить следующие основные показатели, отражающие идеологию советской власти:

---

[162] Салов О. Местное самоуправление в современном мире // Федерализм. 2000. №1. С. 175.

[163] Чиркин В.Е. Организационные основы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. №8. С.97.

1) Вся территория Советского Союза делилась на территорию административных образований – *Союзных республик*, которые могли включать в свой состав ряд автономий.

2) Территория Союзных республик делилась на территорию административно-территориальных единиц – *краев и областей*.

3) Территория краев и областей, в свою очередь, делилась на территории нижестоящих административно-территориальных единиц – *городских и сельских поселений.*

4) В городских и сельских поселениях избирались депутаты, образующие органы местной государственной власти – *городские или сельские Советы*. В структуре Совета создавались *постоянные и временные депутатские комиссии* для решения отдельных местных вопросов

5) Руководил деятельностью местного Совета исполнительный орган - *Исполнительный комитет*, состоящий из председателя, заместителя, секретаря и членов, избираемых Советом, действовавший на принципе двойного подчинения местному Совету и вышестоящему исполнительному комитету.

6) Несмотря на то, что местные Советы избирались на местах, они были во многом декоративными органами, так как полностью подчинялись представителям центрального аппарата власти Советского государства в лице *секретарей соответствующих (городских или сельских) комитетов Коммунистической партии Советского Союза*.

Деконцентрированная модель организации управления на местном уровне получила название **французской или континентальной модели**. Как отмечает Ж. Вердель, деконцентрация – это лишь техника централизованного управления, сохраняющая всю администрацию в распоряжении центральной власти или ее представителей.[164] Г.В. Барабашев указывает, что деконцентрация предполагает перенос полномочий по принятию решений на нижестоящие уровни центрального государственного управления[165]

Континентальная модель организации местного управления сформировалась в таких странах, как Франция, франкоязычные страны Африки и Латинской Америки, страны Ближнего Востока, имевших сильную и централизованную систему государственной власти, предполагающую значительные рычаги воздействия на организацию и деятельность муниципалитетов. Следует отметить, как правило, данная модель организации местного самоуправления существует в странах с романо-германской правовой системой.

Теоретические основы данной модели организации местного самоуправления впервые были сформулированы в исследованиях политических деятелей эпохи Возрождения, французских просветителей Д. Дидро, Ж.Ж. Руссо[166]. Содержание континентальной модели организации местного управления раскрывают следующие основные положения.

1) Данная модель предполагает высокую степень централизации местного самоуправления, проявляющуюся в развитии системы административного контроля центральной власти над местными органами, а также бюрократическую субординацию в отношениях центра и мест.

---

[164] Вердель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 392.

[165] Барабашев Г.В. Местные органы в политической системе капитализма: Монография. М., 1985. С 120-121.

[166] Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. – М., 1971. С. 9-17.

2) Основой данной модели организации системы местного самоуправления являются коммуны, являющиеся достаточно малочисленными (менее 2000 жителей), избирающие Совет, который, в свою очередь, избирает из своего состава мэра. Мэр является одновременно и государственным служащим и главой местного самоуправления, реализуя свои полномочия под контролем муниципального совета и под административным контролем представителя государства.

3) Мэр ответственен за осуществление вопросов, связанных с оперативным управлением коммуной: управление имуществом коммуны, подписание договоров от имени коммуны, представление интересов коммуны в судебных и иных государственных органах, назначение муниципальных служащих. Кроме того, мэр, как представитель государства, регистрирует гражданские акты, имеет право осуществлять оперативно-розыскные мероприятия и передавать соответствующие материалы в органы правосудия, наделен правами по приему жалоб от населения и проведению по ним предварительного расследования. На мэра возложены обязанности публикации и исполнения законов и регламентов, по исполнению обязанностей председателя избирательной компании, по учету призывников для прохождения службы[167].

4) Функции Совета заключаются в определении нормативных основ управления коммунальной собственностью, координации деятельности различных органов местного самоуправления, утверждении займов, утверждении местного бюджета и отчета о его исполнении. Решения Совета, принятые в пределах его компетенции, обретают юридическую силу в случае, если они переданы представителю правительственной власти в департаменте и опубликованы.

5) Должностное лицо, являющееся представителем правительственной власти на местах, определяет основные направления развития местного самоуправления в каждой коммуне. Оно наблюдает за законностью решений, принимаемых органами коммун, вправе направлять данные решения в административный суд на предмет их отмены. Кроме того, в его распоряжении находится достаточно широкая гамма правовых средств, таких как аннулирование, одобрение, временная приостановка действия местных актов, отзыв, отставка муниципальных должностных лиц и роспуск муниципальных коллегиальных органов[168].

6) Принцип определения компетенции органов местного самоуправления в рамках данной модели заключается в том, что к компетенции муниципальных органов относятся все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

Рассматривая самоуправление в рамках континентальной модели организации местного управления Н.Л. Пешин приводит следующую схему, раскрывающую организацию местного самоуправления во Франции[169].

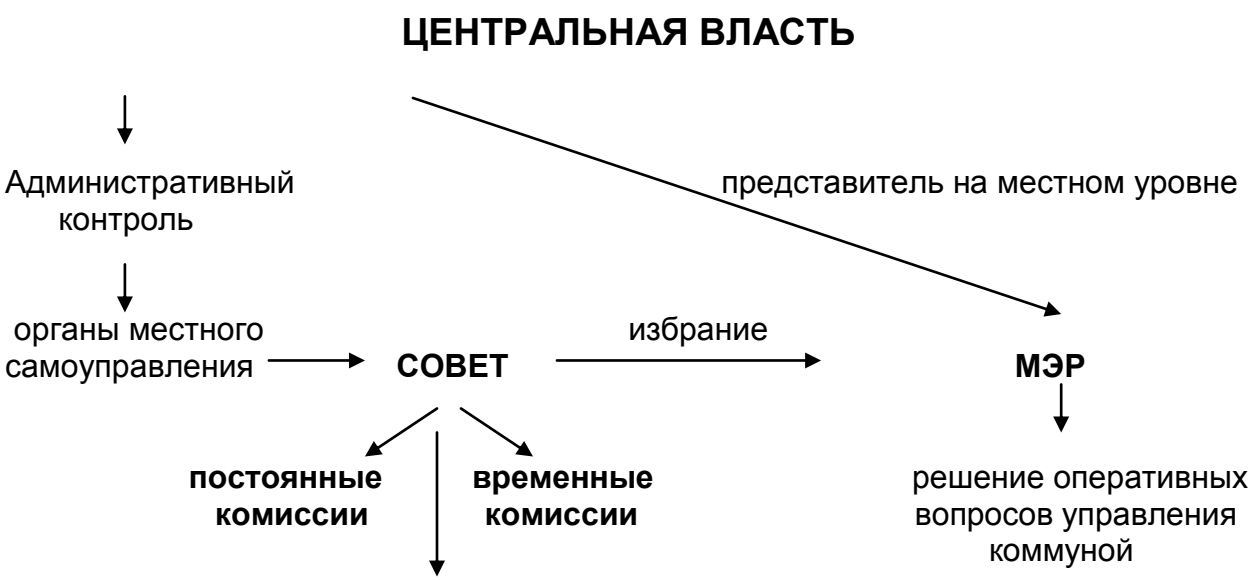
Схема 2.3.2. Организация местного самоуправления во Франции

---

[167] Муниципальное право / Отв. ред. и руководитель авт. коллектива д.ю.н. проф. А.И. Коваленко. М., 1997. С.8.

[168] См.: Маклаков В.В. Реформы местного управления во Французской Пятой республике // В сб. Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М, 1993. С. 26-27.

[169] Пешин Н.Л. Муниципальное право: схемы и комментарии. М., 2001. С.88.



1) Управление коммунальной собственностью.
2) Утверждение займов на покрытие расходов бюджета.
3) Осуществление страховой политики.
4) Координация деятельности муниципальных служб.

В качестве **децентрализованной модели** организации управления на местном уровне следует выделить **англосаксонский тип организации системы местного самоуправления**, который сложился в Великобритании, представляющей собой родину классических муниципальных форм, а в настоящее время применяется в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии, во многих странах Африки и Юго-Восточной Азии – в странах с так называемой англосаксонской правовой системой.

Анализируя основы данной модели организации управления на местном уровне Ж. Вердель отмечает, что, во-первых, децентрализация, передавая непосредственно в руки заинтересованных лиц управление местными делами, имеет достоинства демократического характера, во-вторых, децентрализованное управление, если для этого обеспечены необходимые средства и условия, является гораздо менее тяжеловесным и гораздо более практичным, чем централизованное управление[170]. В связи с этим, в настоящее время децентрализованные модели организации управления на местном уровне, предполагающие осуществление местного самоуправления и самоопределение граждан в рамках административно-территориальных единиц, организованных по принципу децентрализации, являются наиболее перспективными. Как указывает Д. Элдерс, местное самоуправление не может быть ограничено простым исполнением государственных решений или сотрудничеством с государством в рамках установленного им общенационального разделения труда, так как именно общины являются основой демократического государственного порядка[171].

В качестве основных признаков децентрализованной модели организации местного самоуправления можно выделить следующие:

1) Система местного самоуправления отделена от государства. Муниципалитеты рассматриваются как автономные образования,

---

[170] Вердель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 392.

[171] Элдерс Д. Местное самоуправление в Германии // Государство и право. 2002. №3. С. 68.

осуществляющие власть, возложенную на них парламентом. При этом парламентские акты закрепляют статус муниципального образования как корпорации, обеспечивая автономность органов местного самоуправления и устанавливая правовые основы и пределы деятельности правительственных ведомств по осуществлению контроля за работой муниципальных органов.

2) Отсутствует прямое подчинение муниципальных органов органам власти вышестоящего уровня. Муниципалитеты независимы от центральных органов государственной власти при решении вопросов собственной компетенции.

3) В муниципальных образованиях отсутствуют полномочные представители государства, опекающие органы местного самоуправления.

4) Отношения между центральной властью и муниципалитетами определяются принципом **inter vires** (действовать в пределах своих полномочий), в соответствии с которым муниципалитеты могут совершать только те действия, которые прямо предписаны законом.

5) При превышении пределов закрепленных полномочий правовые акты муниципалитетов считаются **ultra vires** (совершенными с превышением полномочий) и могут быть признаны судом не имеющими силы, а муниципальные органы могут быть отстранены от власти[172].

6) Для контроля за деятельностью муниципальных органов используются нормативные методы (установление нормативной основы деятельности муниципалитетов, согласование отдельных вопросов с государственными органами), а также финансовые методы в виде субвенций, дотаций и др.

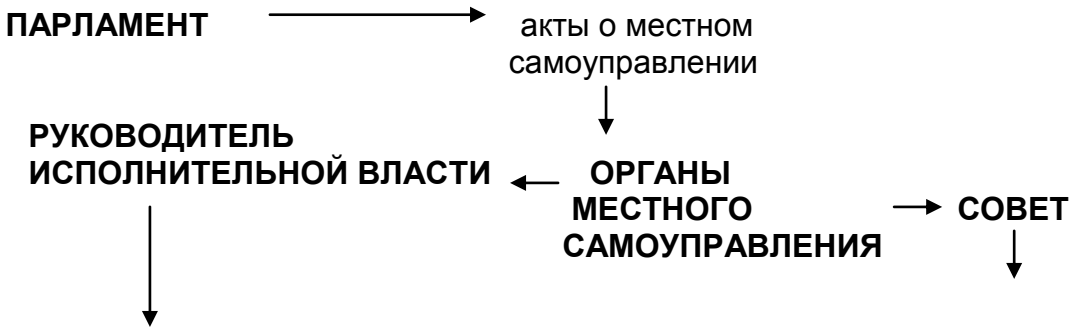
7) Основной единицей самоуправления являются приходы (общины), на территориях которых проживает от 500 до 30000 человек. Система местного самоуправления включает - представительные органы, избираемые населением на 4 года, и Председателя (Мэра), избираемого из его состава сроком на 1-4 года. Исполнительно-распорядительные органы формируются представительным органом и подотчетны ему.

8) Основа системы местного управления представляет собой систему «корпоративного управления», в которую входят избираемые члены Советов и муниципальные служащие[173].

9) Основные направления деятельности муниципалитетов – управление социальными службами, попечением престарелых, полицией, пожарными и дорожными службами, музеями.

Н.Л. Пешин в своей работе приводит следующую схему, иллюстрирующую организации местного самоуправления в Великобритании[174].

Схема 2.3.1. Организация местного самоуправления в Великобритании



[172] См.: Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. М., 1990. С.87.
[173] Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М., 1992. С.41
[174] Пешин Н.Л. Муниципальное право: схемы и комментарии. М., 2001. С.85.

КОМИТЕТЫ

ГРУППА УПРАВЛЕНИЯ (КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ -
Состав: 2/3 – депутаты, 1/3 – эксперты)

В качестве **смешанной модели** организации управления на местном уровне, сочетающей в себе черты децентрализованной и деконцентрированной моделей, следует указать **германскую систему местного самоуправления,** возникшую в начале XIX века в результате реформ правительства фон Штейна и используемую в таких странах как: Австрийская республика, Королевство Бельгия, Королевство Нидерланды, Япония.

Рассмотрение организации местного самоуправления в Германии представляет интерес в связи с тем, что Федеративная Республика Германия является федеративным государством и ее современное самоуправление имеет сходство с самоуправлением Российской Федерации. Основное содержание германской модели местного самоуправления, можно схематично раскрыть в следующих положениях.

1) Местное самоуправление осуществляется в районах и городах, приравненных по своему правовому статусу к районам. Под самоуправлением понимается предоставление районам права решения государственных задач в качестве юридических лиц, выступающих в качестве особых субъектов публичного права.

2) Органы местного самоуправления выполняют на своей территории под свою ответственность все административные функции, за исключением случаев, когда законом выполнение этих функций поручено другим органам управления.

3) Органы местного самоуправления регулируют свою деятельность посредством уставов, которые должны соответствовать действующему законодательству, а также они вправе самостоятельно решать вопросы местного значения под свою ответственность при условии соблюдения действующего законодательства[175].

4) Основная задача органов местного самоуправления – организация исполнения на местах законов земель.

5) В компетенцию местного самоуправления Германии в соответствии с Конституцией данного государства составляют вопросы местного значения, связанные с обслуживанием населения, с обеспечением порядка и безопасности.

6) В местном самоуправлении Германии можно выделить 4 вида местной администрации:

а) «Южногерманский совет» (Баден-Вюртемберг, Бавария), предполагающий избрание бургомистра, являющегося главой администрации и одновременно председателем общинного совета.

Б) «Неправильный магистрат» (Шлезвиг-Гольштейн, Гессен, Бремен), предполагающий функционирование двух коллегиальных органов: представительного (Собрание депутатов общины) и исполнительно-распорядительного (Магистрат), имеющих четкое разделение структур и компетенции.

В) «Бургомистр», предполагающий избрание Советом главы исполнительно-распорядительного органа (бургомистра), который председательствует на заседаниях Совета.

---

[175] Государственное и муниципальное устройство Германии // Сборник международных терминов из области права и управления. Серия Р. Т.1. Мюнхен; Бонн, 1993. С. 39-41.

Г) «Северогерманский совет» (Северная Рейн-Вестфалия), предполагающий избрание населением общины Главы местной администрации (Директора), исполняющего свои функции под контролем совета и комитета управления.

7) В зависимости от вида местной администрации и ее взаимоотношений с представительным органом в рамах Германской системы организации местного самоуправления можно выделить 4 типа организационного устройства общин:

а) При «магистратном типе» организации самоуправления общины исполнительно-распорядительные функции осуществляет избираемый представительным органом общины коллегиальный орган - Магистрат, состоящий из Бургомистра, заместителей бургомистра, штатных советников и советников, работающих на общественных началах.

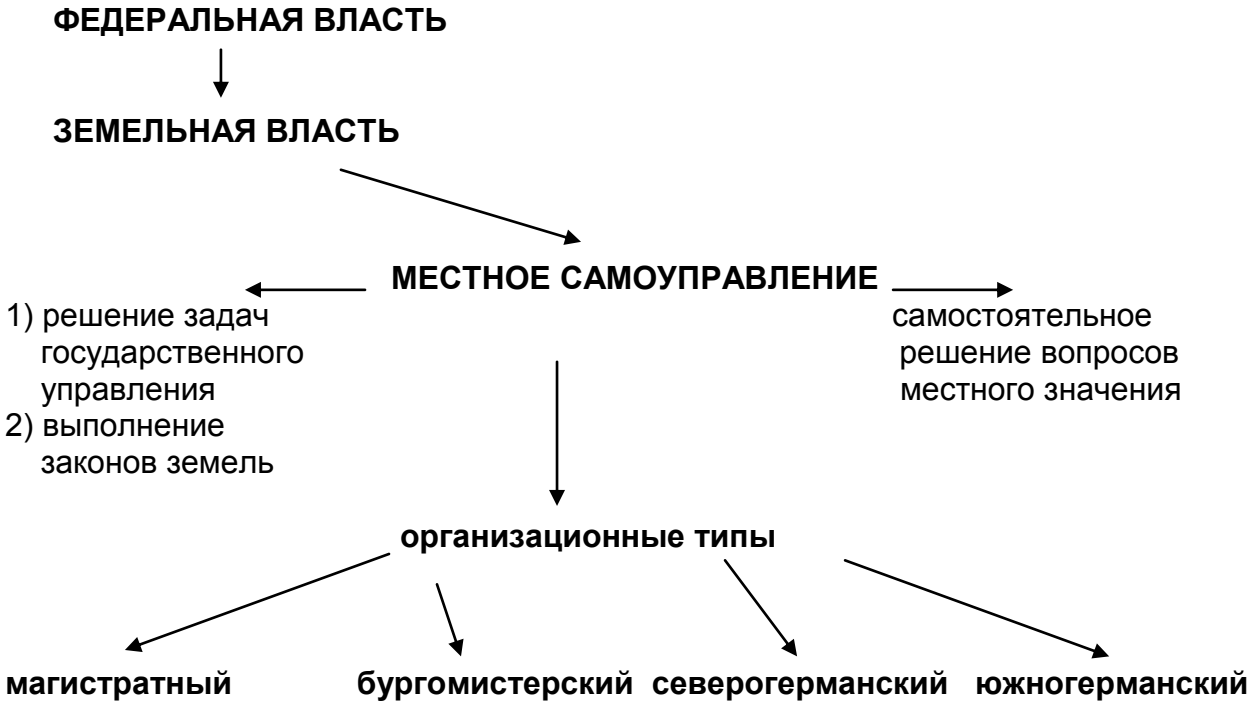
Б) При «бургомистерском типе» организации самоуправления общины избранный населением представительный орган избирает Бургомистра, который является руководителем представительного органа общины и местной администрации (городской управы).

В) «Северогерманский тип» организации местного самоуправления предполагает избрание представительным органом председателя (бургомистра), а также избрание городского Главы (городского директора), отвечающего за решение текущих вопросов местного самоуправления.

Г) «Южногерманский тип» организации местного самоуправления характеризуется тем, что избирается жителями общины Обербургомистр, который является высшим должностным лицом общины. В компетенцию Обербургомистра входит руководство представительным органом и решение текущих вопросов местного самоуправления.

Схематично систему организации местного самоуправления в Германии можно изложить в следующей схеме:

Схема 2.3.2. Организация местного самоуправления в Германии



Подводя итог рассмотрению основных моделей организации управления на местном уровне, следует указать, что в разных государствах существуют

различные модели организации местного самоуправления, ориентированные на наиболее полный учет традиций, исторического опыта и уровня правовой культуры населения, проживающего на той или иной территории. Использование же отмеченных моделей в практике организации местного самоуправления в Российской Федерации не может осуществляться механически, а должно в полной мере учитывать традиции, исторический опыт и уровень правовой культуры населения, проживающего в соответствующей местности.

Глава 3
Комплексные публично- властные институты муниципального права

Правовой институт концептуальных основ местного самоуправления.
Правовой институт муниципальной власти.
Правовой институт территориальной основы местного самоуправления.
Правовой институт муниципального образования.

§-3.1 Правовой институт концептуальных основ местного самоуправления в Российской Федерации

- Спектр подходов к понятию и признакам местного самоуправления
- Концептуальные основы современной системы местного самоуправления
- Местное самоуправление - форма осуществления народом своей власти
- Местное самоуправление осуществляется в пределах, установленных законодательством
- Местное самоуправление представляет собой деятельность населения муниципального образования по решению вопросов местного значения, осуществляемую самостоятельно и под свою ответственность.
- Местное самоуправление осуществляется населением муниципального образования непосредственно и (или) через органы местного самоуправления
- Местное самоуправление направлено на решение вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций

Литература

Баранчиков В.А. Право местного самоуправления. М., 1999; *Белкин А., Еремин А.* О категориальных пределах местного самоуправления // Право и жизнь. 1997. №11; *Бурмистров А. С.* Конституционно-правовые вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; *Васильчиков А.* О самоуправлении. СПб., 1870; *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 1908; *Кулушева М.А.* Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юр. наук. Саратов, 2001; *Лазаревский Н.И.* Самоуправление. Мелкая земская единица. Сборник статей. СПб., 1903; *Новиченко О.В.* Местное самоуправление в системе публичной власти в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №12; *Романов А.Н.* О понятии местного самоуправления в Российской Федерации // Современное право. 2003. №6; *Свешников М.И.* Основы и пределы самоуправления. 3-е

издание. СПб., 1872; *Сергеев А.А.* Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: правовые проблемы теории и практики: Автореф. дис. канд. юр. наук. М., 2001; *Фадеев В.И.* Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // LEX RUSSICA. 2009. №2; *Хабриева Т.Я.* Современная конституция и местное самоуправление // Журнал Российского права. 2005. №4; *Ярошенко А.А.* Местное самоуправление в системе власти в государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. №4.

Местное самоуправление как общественный институт имеет достаточно сложное содержание. В связи с этим, как в социальных науках, так и в науке муниципального права оно не имеет вполне точного и единого научного значения, что порождает немало разнообразных его определений.

Если обратиться к трудам дореволюционных ученых, то можно привести определение М.И. Свешникова, который понимал по местным самоуправлением «форму администрации, заключающуюся в свободном участии народа в заведовании делами, вверенными местным административным органам»[176]. Н.И. Лазаревский определял местное самоуправления, как «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного самоуправления с данной местностью и ее населением»[177]. По мнению А. Васильчикова, «самоуправлением называется такой порядок управления при коем местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями – земскими обывателями»[178].

В трудах иностранных ученых также предлагается немало подходов к понятию и содержанию местного самоуправления. Германский ученый Г. Еллинек считал, что местное самоуправление – «это государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц»[179]. Английский ученый И. Редлих понимал по местным самоуправлением «осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву»[180].

В современной юридической литературе также нет единства мнений в отношении понятия местного самоуправления. Так, В.А. Баранчиков придерживается мнения, что «местное самоуправление – это такая децентрализованная форма организации территориальной публичной власти, которая обеспечивает исполнение законов и других нормативных актов органов государственной власти в пределах территории соответствующих видов поселений самим населением и образуемыми им самостоятельно органами местного самоуправления и избираемыми и назначаемыми соответствующим

---

[176] Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. 3-е издание. СПб., 1872.С.24.

[177] Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Сборник статей. СПб., 1903. С.51.

[178] Васильчиков А. О самоуправлении. СПб., 1870. Т.1. С.1.

[179] Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С.466.

[180] Редлих И. Английское местное самоуправление. СПб., 1908. Т.2. С. 462.

образом должностными лицами»[181]. И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов определяют местное самоуправление как «процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей, основанный на следующих принципах: разумное сочетание представительских институтов и институтов непосредственной демократии; предоставление всем субъектам территориальных сообществ жителей широких возможностей по заявлению, отстаиванию и проведению в жизнь собственных интересов; политико-правовая привязанность органов местного самоуправления к коренным запросам жителей»[182]. В учебном пособии под редакцией Г.Н. Чеботарева предлагается определять местное самоуправление как одну из форм народовластия, позволяющую населению местных территориальных сообществ через выборные и иные органы местного самоуправления, а также непосредственно путем выборов, местных референдумов и иных форм прямого волеизъявления самостоятельно и под свою ответственность в рамках Конституции РФ, законодательства РФ и ее субъектов решать вопросы местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций[183].

Если проанализировать весь спектр дефиниций местного самоуправления, даваемых современными учеными, специализирующимися в области муниципального права, то на сегодня можно выделить несколько подходов к его содержанию. Как отмечает Е.М. Ковешников, местное самоуправление может рассматриваться как:

- одна из основ конституционного строя Российской Федерации;
- право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления;
- самостоятельная деятельность населения по решению вопросов местного значения;
- одна из форм народовластия, через которую воплощается, выражается власть народа[184].

Кроме того, как указывает в своей работе В.И. Васильев, местное самоуправление также можно рассматривать как:

- способ оптимизации социального управления,
- институт организации и предоставления услуг гражданам[185].

Вместе с тем, применительно же к правовому институту основ местного самоуправления, представляющему собой совокупность правовых норм, определяющих понятие и основные содержательные признаки местного самоуправления, более предпочтительным является анализ определений местного самоуправления, даваемых в нормативных актах.

В соответствии с Федеральным Законом «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11 апреля 1998 г. №55-ФЗ предлагается определение местного самоуправления, данное в Европейской хартии местного самоуправления, в соответствии с которым под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения[186].

В Федеральном законе “Об общих принципах организации местного

---

[181] Баранчиков В.А. Право местного самоуправления. М., 1999. С.8.
[182] Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 1999. С. 39, 40.
[183] Муниципальное право России. М., 2005. С.24.
[184] Ковешников Е.М. Муниципальное право. М., 2001. С. 33.
[185] Васильев В.И. Муниципальное право России. М., 2008. С. 52-55.
[186] СЗ РФ. 1998. №15. Ст.1695.

самоуправления в Российской Федерации" от 28.08.1995г.[187] местное самоуправление определялось как признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций,

Свое развитие указанное определение получило в Федеральном Законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.03 N 131-ФЗ[188], определяющим местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Очевидно, если сравнивать вышеуказанные определения, закрепленные в Европейской хартии местного самоуправления и Федеральном Законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", следует отметить противоречие, связанное с тем, что в указанной Хартии местное самоуправление определяется как «право и способность», а в действующем Законе - как «форма осуществления народом своей власти».

Множественность данных определений, несмотря на значительную близость их содержательных признаков, вызывает определенные трудности даже в правоприменительной практике судебных органов. К примеру, Конституционный Суд Российской Федерации в одних определениях[189] рассматривает местное самоуправление как уровень публичной власти, в других же постановлениях[190] и определениях местное самоуправление с позиции Конституционного Суда Российской Федерации представляет собой институт самоорганизации населения для решения вопросов местного значения.

В связи с этим, необходимо четко представлять основные признаки местного самоуправления. При этом, следует ориентироваться на определение, данное в Федеральном Законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.03 N 131-ФЗ, являющимся самым поздним на данный момент специальным нормативным актом,

---

[187] Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 35. Ст. 3506; 2003. N 40. Ст. 3822.

[188] Собрание законодательства РФ. 2003. N 40. Ст. 3822; 2005. N 1 (часть 1). Ст. 37.

[189] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 1997 года №20-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского совета как не соответствующей требованиям Федерального конституционного Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

[190] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02 апреля 2002 года №7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева.

определяющим **концептуальные**[191] **основы** местного самоуправления в Российской Федерации.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- **Представляет собой форму осуществления народом своей власти.**
- **Осуществляется в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации.**
- **Представляет собой деятельность населения муниципального образования по решению вопросов местного значения, осуществляемую самостоятельно и под свою ответственность.**
- **Осуществляется населением муниципального образования непосредственно и (или) через органы местного самоуправления.**
- **Направлено на решение вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.**

Во-первых, местное самоуправление законодательно определяется как форма осуществления народом своей власти.

Определение местного самоуправления в качестве формы осуществления народом своей власти вытекает из ч.1 статьи 3 Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 года, закрепившей положение о том, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В соответствии же с содержанием ч.2 ст.3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Основываясь на содержании юридических норм, содержащихся в указанных статьях Конституции РФ, можно выделить следующие составляющие власти народа Российской Федерации:

1) Источник власти в Российской Федерации - народ Российской Федерации. Как отмечает Ю.А. Тихомиров "...вся власть принадлежит народу, исходит от народа и осуществляется под контролем народа... При этом проблема носителей власти ... приобретает тот существенно новый аспект, что сам суверенный народ, которому принадлежит власть, организует в собственных интересах осуществление ее функций. [192].

2) Три коллективных субъекта реализующих власть:

а) Народ Российской Федерации, непосредственно реализующий свою власть в территориальных пределах Российской Федерации.

---

[191] «Концепция»- система взглядов на что-нибудь; основная мысль. (Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992. С.299).

[192] Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968. С. 37.

б) Население субъекта Российской Федерации, непосредственно реализующее свою власть в территориальных пределах субъекта Российской Федерации.
в) Население муниципальных образований, непосредственно реализующее свою власть в территориальных пределах муниципальных образований.

3) Три группы органов и должностных лиц, реализующих властные полномочия:
а) Должностные лица и органы государственной власти Российской Федерации, реализующие полномочия в пределах всей территории Российской Федерации.
б) Должностные лица и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, реализующие властные полномочия в пределах части территории Российской Федерации - субъекта Российской Федерации.
в) Должностные лица и органы местного самоуправления, представляющие собой субъектов, конституционно наделенных властными полномочиями по осуществлению публичной власти в пределах муниципального образования.

В связи с этим, основываясь на положениях ст.12 Конституции Российской Федерации о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, можно говорить о наличии в территориальных пределах Российской Федерации двух относительно самостоятельных системно-властных образованиях, осуществляющих властные полномочия от имени народа Российской Федерации:
1) системе должностных лиц и органов государственной власти;
2) системе должностных лиц и органов местного самоуправления.

При рассмотрении данного признака местного самоуправления, следует учитывать и то обстоятельство, что на властную природу местного самоуправления указал в своем Постановлении от 15 мая 1998г.№3-П Конституционный суд РФ, который официально употребил термин “публичная власть” и подчеркнул, что понятие “органы власти” само по себе не свидетельствует о государственной природе муниципальных органов, т.к. публичная власть может осуществляться в форме публичной деятельности муниципальных органов[193].

Во-вторых, местное самоуправление осуществляется в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации.

Пределы осуществления местного самоуправления, установленные в законодательстве Российской Федерации, представляют собой нормотворческую форма зависимости системы местного самоуправления от системы органов государственной власти. Нормативная основа данной зависимости, состоит в том, что органы государственной власти в соответствии с п. “н” ст. 72 Конституции Российской Федерации конституционно наделены правом принимать нормативные акты по вопросам, связанным с установлением общих принципов местного самоуправления.[194]

---

[193] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.1998 г. №3-П “По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93, и 94 Конституции Республики Коми от 31.10.1994 г. “Об органах исполнительной власти в Республике Коми” // Собрание законодательства РФ.1998. №4. Ст.532.

[194] В соответствии с п. н ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления

Реализация нормотворческой деятельности в отношении системы местного самоуправления различными субъектами нормотворчества представляет собой механизм управления системой организации местного самоуправления в муниципальных образованиях. Однако, следует иметь ввиду, что пределы осуществления местного самоуправления могут устанавливаться не всеми нормативными актами, являющимися источниками муниципального права, а только актами, специально оговоренными в ч.2 ст.1 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ:

1) Конституции РФ;
2) федеральных конституционных законах;
3) федеральных законах:
4) законах субъектов РФ, в случаях установленных федеральными законами.

Важно учитывать, что в п. “н” ч.1 ст.72 Конституции РФ очерчиваются границы нормативной зависимости местного самоуправления от системы органов государственной власти, посредством отнесения полномочий по установлению общих принципов организации системы органов местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Несмотря на относительную ясность указанной нормы в теории муниципального права имеются различные подходы к смысловому толкованию ее содержания[195]. Так, Е.С. Шугрина указывает[196], что эту норму можно понимать следующим образом:

1) В совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ находится установление местного самоуправления как неприкосновенного демократического института (**установление** общих принципов организации системы органов государственной власти и **местного самоуправления**).

2) В совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ находится установление системы органов местного самоуправления, т.е общих подходов к формированию системы органов местного самоуправления (**установление** общих принципов организации **системы органов** государственной власти и **местного самоуправления**).

3) В совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ находится установление общих принципов местного самоуправления как основополагающих идей, определяющих правовое построение местного самоуправления (**установление общих принципов организации** системы органов государственной власти и **местного самоуправления**).

В нашем понимании, указанную конституционную норму следует понимать так, что в совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ находится установление общих принципов местного самоуправления как основополагающих идей, определяющих основы содержания и системы местного самоуправления. Этот подход подтвердил и законодатель, последовательно приняв в развитие этой конституционной нормы два Федеральных Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”[197], которые

---

[195] Наиболее подробно этот вопрос рассмотрен в заключении, данном Л.А. Ревенко в судебном заседании Конституционного суда по запросу о соответствии Конституции Российской Федерации п.1 ст.58 и п.2 ст.59 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Городской управление. 1996. №6. С.36-39

[196] Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С.41-42

[197] Федеральный закон от 28.08.95 N 154-ФЗ “Об общих принципах организации

является “рамочными” и посвящены правовому закреплению именно принципов организации местного самоуправления.

Третий признак местного самоуправления связан с тем, что местное самоуправление представляет собой деятельность населения муниципального образования по решению вопросов местного значения, осуществляемую самостоятельно и под свою ответственность.

Самостоятельность местного самоуправления первоначально была закреплена в ст. 12 Конституции Российской Федерации, содержащей норму о том, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Следует отметить, что в данном случае, несмотря на то, что если подходить к смыслу понятия “самостоятельность” с чисто лексических позиций, то под самостоятельностью должно пониматься качество субъекта, состоящее в том, что он лишен каких-либо ограничений и никому не подчиняется[198], речь не идет об абсолютной самостоятельности местного самоуправления. Закрепляя самостоятельность местного самоуправления, законодатель имел в виду самостоятельность относительно системы органов государственной власти. К тому же, нужно иметь виду, что в Конституции Российской Федерации говориться о самостоятельности местного самоуправления только лишь в пределах своих полномочий.

Однако, так как объем компетенции местного самоуправления, прямо производен от волеизъявления законодательных и исполнительных органов системы государственной власти[199], то следует признать, что даже в пределах своих полномочий система местного самоуправления далека от полной самостоятельности. Вероятно, для того, чтобы четко представлять себе место местного самоуправления в системе публичной власти в Российской Федерации, следует акцентировать внимание на имеющихся зависимостях, существующих в отношении системы местного самоуправления.

Следует признать, что в настоящее время объективно существует нормотворческая зависимость системы местного самоуправления от системы государственной власти, так как государственные органы, как отмечает в своей работе А.А. Сергеев[200], конституционно наделены правом принимать нормативные акты по вопросам, связанным с установлением общих принципов местного самоуправления.[201]

Кроме того, следует отметить и такую достаточно сильную зависимость системы местного самоуправления, как финансовая зависимость от органов государственной власти, которые в значительной мере определяют принципы и порядок формирования местного бюджета. В настоящее время любая публично-

---

местного самоуправления в Российской Федерации” (с изменениями на 17 марта 1997 года) // Российская газета. 1995. 1 сентября; Федеральный закон от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Российская газета. 2003. 8 октября.

198 Краткий толковый словарь русского языка. М., 1988. С.179.

199 Так как установление общих принципов местного самоуправления отнесено к компетенции органов государственной власти.

200 Сергеев А.А. Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: правовые проблемы теории и практики: Автореф. дис. канд. юр. наук. - М., 2001. С. 26.

201 В соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления

властная система зависит от финансовых источников, переданных в ее распоряжение, которые подразделяются на собственные и регулирующие. Кроме того, определяющее влияние на состояние местных финансов имеют различные механизмы бюджетного регулирования, находящиеся в распоряжении органов государственной власти, такие как финансовая помощь в виде дотаций, субвенций; средства из фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

Также, следует обратить внимание и на то обстоятельство, что аппарат местного самоуправления зависит от государства системно, как отмечает в своей работе А.С. Бурмистров[202], органы муниципальной власти включены в единый механизм осуществления публичной власти в Российской Федерации. Отмеченный вид зависимости наглядно проявляется в том, что органы муниципальной власти не имеют полноценного аппарата принуждения. Для принудительной реализации своих общеобязательных решений муниципальные органы и муниципальные должностные лица должны обращаться, как отмечает в своей работе А.М. Кононов[203], помимо муниципальных органов охраны общественного порядка к государственно-властным органам принуждения, которые могут обеспечить полноценное принудительное исполнение решений органов местного самоуправления.

Отметим, что все отмеченные виды зависимостей, существующих в отношении системы местного самоуправления, не позволяют говорить о ее полной подчиненности государственно-властному механизму, однако, и не позволяют утверждать, что местного самоуправления обладает абсолютной самостоятельностью в пределах делегированных полномочий. Как отмечают в своей работе О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, «…органы местного самоуправления не могут действовать независимо от имеющихся в стране законов и других актов органов государственной власти. Эти акты для них обязательны[204].

Вопрос об ограниченной самостоятельности местного самоуправления имеет далеко не только теоретическое значение, так как на практике достаточно часто встречались случаи, когда органы государственной власти субъектов Российской Федерации пытались подчинить себе Глав муниципальных образований, представляющих собой наиболее важное звено в системе муниципальной власти.

К примеру, 8 августа 1995 года Глава администрации Сахалинской области своим постановлением назначил Главу администрации г. Поронайска и района Сахалинской области. Однако, по жалобе жителей г. Поронайска суд первой инстанции обоснованно отменил указанное постановление, а Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ 24 апреля 1996 года решение суда оставила без изменения, указав на то, что в соответствии со ст.12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий признается самостоятельным, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Согласно ст.130 и ст.131 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление осуществляется гражданами

---

[202] Бурмистров А. С. Конституционно-правовые вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1999. С.27.

[203] Кононов А. М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - М., 2000.

[204] О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. Муниципальное право Российской Федерации. - М., 1997. С.159.

муниципальных образований путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Следовательно, население обладает правом самостоятельно решать вопросы местного значения и определять структуру органов местного самоуправления[205].

Четвертый признак местного самоуправления обусловлен тем, что местное самоуправление осуществляется населением муниципального образования непосредственно и (или) через органы местного самоуправления.

Рассматривая формы непосредственного и опосредованного осуществления населением местного самоуправления следует отметить тот факт, что в соответствии с действующим законодательством РФ население муниципального образования не имеет права на отказ от осуществления местного самоуправления, так как в соответствии с законодательством РФ, как указал Конституционный Суд РФ, само муниципальное образование и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основе Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования[206].

В соответствии с законодательством России население муниципального образования наделяется полномочиями по самостоятельному решению вопросов местного значения. Отмеченные полномочия могут реализовываться в следующих формах.

Во-первых, в форме территориального общественного самоуправления, представляющего собой самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Выделение территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления является достаточно традиционным. На сегодня же, следует отметить, что законодатель в ст. 27 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г. отмечает, что территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Кроме того, законодатель закрепил следующий перечень территорий проживания граждан, в которых может осуществляться территориальное общественное самоуправление:

1) подъезд многоквартирного жилого дома;
2) многоквартирный жилой дом;
3) группа жилых домов;
4) жилой микрорайон;
5) сельский населенный пункт, не являющийся поселением;
6) иные территории проживания граждан.

---

[205] Подробные материалы этого дела приведены в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда России от 24.04.96 N б/н // Судебные документы. - М., 1998. С.115.

[206] Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области".

Второй формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления является совокупность форм разового коллективного волеизъявления местных жителей. К формам разового коллективного волеизъявления жителей муниципального образования можно отнести:

1) Сход граждан, предусмотренный ст.25 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г. для поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения.

2) Собрание граждан, предусмотренное ст. 29 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г. для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

3) Конференция граждан, предусмотренная ст.30 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г., представляющая собой собрание делегатов от жителей муниципального образования, проводимое в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

4) Опрос граждан, предусмотренный ст.31 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г. для выявления мнения населения на всей территории муниципального образования или на его части, для учета его при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти

5) Публичные слушания, предусмотренные ст.31 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г., проводимые для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

6) Коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления, предусмотренные ст.32 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г.

7) Правотворческая инициатива граждан, предусмотренная ст.32 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г., представляющая собой выступление с инициативой о принятии или изменении муниципального правового акта инициативной группы граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Третьей формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются общественные повинности местных жителей, представляющие собой формы добровольного разового коллективного участия жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения в форме осуществления социально значимых для муниципального образования работ (в том числе дежурств).

Четвертой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются следующие муниципальные избирательные

процедуры, осуществляемые в форме голосования по вопросам местного значения.

1) Голосование населения муниципального образования на муниципальных выборах, предусмотренных ст.23 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г., проводимое в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2) Голосование населения муниципального образования на местном референдуме, предусмотренном ст.22 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г., проводимое целях решения непосредственно населением вопросов местного значения.

3) Голосование населения муниципального образования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, предусмотренное ст.24 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г., проводимое по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума

4) Голосование населения муниципального образования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, предусмотренное ст.24 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г., назначаемое представительным органом муниципального образования и проводимое в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума

Помимо форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления имеются формы опосредованного участия населения муниципального образования в местном самоуправлении. Так, в ст.3 Конституции РФ закреплено, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы местного самоуправления. К органам местного самоуправления, через которые проявляется опосредованное участие населения муниципального образования в местном самоуправлении, относятся, по мысли законодателя, местный представительный орган и Глава муниципального образования, являющимся непосредственными представителями местного населения. При этом, следует обратить внимание на спорность рассмотрения Главы муниципального образования, являющегося высшим выборным муниципальным должностным лицом, в качестве органа местного самоуправления.

Следует особо указать, что население муниципального образования непосредственно избирает только депутатов местного представительного органа, наличие которого в муниципальном образовании является обязательным в соответствии с Законом РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", а также высшее выборное должностное лицо местного самоуправления - Главу муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления представляет собой выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Муниципальный представительный

орган обладает совокупностью полномочий, делегированных местным населением выборным представителям, объединенным в специальном коллегиальном учреждении (муниципальном совете, думе), на строго определенный срок. Если рассматривать его как участника правоотношений, то по своей организационно-правовой форме местный представительный орган является учреждением и наделяется правами юридического лица в соответствии с уставом конкретного муниципального образования.

Глава же муниципального образования представляет собой высшее выборное должностное лицо муниципального образования, возглавляющее деятельность по осуществлению на его территории функций местного самоуправления, избираемое гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами Субъекта Российской Федерации.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Согласно уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления.

Пятый признак местного самоуправления обусловлен том, что местное самоуправление направлено на решение вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В соответствии с законодательством России за системой местного самоуправления закреплен ряд вопросов местного значения. Состав вопросов местного значения зависит от организационно-правовой формы конкретного муниципального образования (поселение, муниципальный район, городской округ). К примеру, в соответствии со ст. 14 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г., к вопросам местного значения поселения относятся:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

10) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

11) организация библиотечного обслуживания населения;

12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

13) охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения;

14) обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;

15) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;

16) оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения;

17) формирование архивных фондов поселения;

18) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

19) организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

20) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;

21) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;

22) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

23) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

24) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

25) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;

26) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

27) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения.

Приведя указанный перечень вопросов местного значения, следует еще раз отметить, что в зависимости от вида муниципального образования (поселение, муниципальный район, городской округ) перечень вопросов местного значения, закрепленных за конкретным муниципальным образованием, отличается в соответствии со статьями 14-16 Федерального Закона “Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г.

Кроме того, при рассмотрении признаков местного самоуправления следует учитывать положение ч.2 ст. 1 вышеуказанного закона о том, что организация местного самоуправления осуществляется в конкретном муниципальном образовании, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. К примеру, в ч.3 ст. 34 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г. имеется норма гласящая, что наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

§-3.2. Правовой институт территориальной основы местного самоуправления

- Организация управления в территориальных единицах
- Принципы территориальной организации местного самоуправления
- Территории муниципальных образований
- Границы и состав территории муниципального образования

Литература

Астафичев П.А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. №4; *Бабичев И.В.* Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. №19; *Васильев В.И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. №3; *Горохов Б.* Споры, связанные с определением территорий муниципальных образований // Вопросы местного самоуправления. 2004. №1; *Гриценко Е.В., Мадьярова А.В.* Правовое регулирование порядка определения территориальной основы местного самоуправления: некоторые проблемы // Сибирский юридический вестник. 1998. №3; *Дементьев А.Н.* Установление границ территории и преобразование муниципальных образований. М., 2004; *Замотаев А.А.* О некоторых дискуссионных вопросах установления границ и статусов муниципальных образований. // Муниципальное право. 2005. №4; *Замотаев А.А.* Согласие населения на преобразование границ – рекомендация или абсолют? // Муниципальная власть.2004 . №6.*; Пешин Н.Л*. К вопросу о наделении территории статусом муниципального образования // Государство и право. 2007. №8; *Руден А.Э.* Территориальная основа местного самоуправления и модели ее организации. Принципы построения перспективной модели территориального устройства местного самоуправления в России на современном этапе // Муниципальное право. 2006. №5-6; *Савранская О.* Территориальные основы местного самоуправления // Городское управление. 1997. №4; Саломаткин А.С. Территориальная организация российского государства. Челябинск, 1996; Сахарнова В.Н. Проблемы определения территориального уровня местного самоуправления // Журнал российского права. 2001. №10; *Тимофеев Н.С.* Территориальные пределы местного самоуправления. М., 2007; Широков А.Н., Юркова С.Ю. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в РФ. М., 2004; Шугрина Е.С. Выявление признаков муниципального образования как гарантия определения территориальных пределов права на осуществление местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право. 2008. №7.

В современных условиях любое государство не имеет возможности реализовывать все свои управленческие функции непосредственно из центра, в связи с этим возникает необходимость передачи их на местный уровень. Это обуславливает необходимость в территориальном делении государственного образования, предполагающем выделение внутренних территорий, в пределах которых осуществляется публично-властные функции, выполняемые

(применительно к муниципальному уровню власти) органами публичного муниципального управления.

В теории муниципального права выделяются два способа организации управления в территориальных единицах: способ децентрализованного управления и способ деконцентрированного управления.

Схема 3.2.1.

Организация управления в территориальных единицах

децентрализованное управление **деконцентрированное управление**

Способ деконцентрированного управления предполагает осуществление публичных функций в пределах поселений местными органами публичной власти государства.

Деконцентрированное управление характеризуется следующими признаками:

1) Местные государственные органы и должностные лица назначаются вышестоящими государственными органами и действуют в интересах государства.

2) Местные государственные органы и должностные лица подотчетны вышестоящим органам государственной власти.

3) Местные государственные органы могут быть распущены и должностные лица отстранены от должности вышестоящими органам государственной власти.

4) Местные государственные органы и должностные лица наделяются полномочиями по распоряжению материальными и финансовыми средствами от имени государства.

Способ децентрализованного управления предполагает осуществление публичных функций в пределах поселений самостоятельными органами публичной власти муниципальных образований.

Децентрализованное управление характеризуется следующими признаками:

1) Муниципальные органы и должностные лица избираются населением либо его представителями.

2) Муниципальные органы и должностные лица действуют в интересах населения соответствующего муниципального образования, которому они и подотчетны.

3) Муниципальные органы могут быть распущены, а муниципальные должностные лица отстранены от должности при соблюдении специфических муниципально-правовых формальностей.

4) Муниципальные образования наделяются на праве собственности муниципальным имуществом и финансовыми средствами.

В настоящее время в Российской Федерации используется способ децентрализованного управления на местах. В связи с этим, большую актуальность имеет изучение правового института территориальных основ местного самоуправления, представляющего собой совокупность норм муниципального права, направленных на закрепление и регулирование общественных отношений по формированию территории муниципального образования, определения ее состава, границ, а также порядка установления и изменения границ муниципального образования.

I. *Ключевыми элементами правового института территориальных основ местного самоуправления являются* ***принципы территориальной организации местного самоуправления.***

Указанные принципы базируются на положениях Европейской хартии местного самоуправления и получают свое закрепление в муниципальном законодательстве.

Принципы территориальной организации местного самоуправления

- **Осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.**
- **Сочетание поселенческого и территориального принципов при формировании муниципальных образований.**
- **Недопустимость подчиненности одного муниципального образования другому.**
- **Обязательность учета мнения населения при решении вопросов установления и изменения границ муниципальных образований.**
- **Учет численности населения при образовании поселения.**
- **Наделение населенных пунктов статусом муниципального образования, а также установление и изменение их границ на основании закона субъекта Российской Федерации.**
- **Разграничение территории субъектов РФ между поселениями.**
- **Установление границ сельского поселения, состоящего из двух и более населенных пунктов, а также границ муниципального района с учетом транспортной доступности.**
- **Сохранение целостности территории муниципального образования.**
- **Принцип учета исторических и местных традиций при определении объема и состава территории муниципального образования.**
- **Определение объема и состава территории муниципального образования в целях обеспечения устойчивого и комплексного развития соответствующей территории Российской Федерации**.
- **Определение территории муниципального образования в целях объединения населения общими интересами в решении вопросов, отнесенных к ведению местного самоуправления.**

1. Принцип осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

В соответствии с данным принципом в законодательстве РФ закрепляется норма о том, что территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Исключение составляют территории с низкой плотностью сельского населения, которые могут не включаться в состав территорий поселений.

К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет.

2. Принцип, закрепляющий сочетание поселенческого и территориального принципов при формировании муниципальных образований.

Содержание поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления раскрывается в ч.1 ст. 131 Конституции РФ, закрепившей, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях, а также муниципальном законодательстве, содержащем нормативные дефиниции и признаки видов поселений в пределах которых возможно осуществление местного самоуправления (городское и сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения).

Применение территориального принципа территориальной организации местного самоуправления находит свое проявление в том, что в соответствии с ч.1 ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление может осуществляться в не только в городских, сельских поселениях, но и на других территориях, а также в том, что сельское поселение и муниципальный район, как виды муниципальных образований могут представлять собой не единое поселение, а один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), либо несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в которых осуществляется местное самоуправление.

3. Принцип недопустимости подчиненности одного муниципального образования другому.

Данный принцип вытекает из положений Конституции РФ, закрепляющих норму о том, что местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, и предполагает недопустимость такой организации системы местного самоуправления, когда территория одного более мелкого муниципального образования входит в состав другого более крупного и органы более мелкого муниципального образования находятся в подчиненном положении от органов более крупного муниципального образования.

На данное обстоятельство обращено внимание в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15.01.1997 г., в котором указано, что исключается какая-либо подчиненность одного муниципального образования другому, так как иное противоречит конституционному принципу самостоятельности населения в решении вопросов местного значения[207].

Исключением из данного принципа могут показаться нормы законодательства РФ, допускающие двухуровневую территориальную организацию местного самоуправления в границах муниципального района.

---

[207] Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1997 г. №3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. №2.

Указанные нормы предполагают, что территориальная организация местного самоуправления на уровне муниципального района должна иметь двухуровневую структуру, которая включает в свой состав два уровня:

1) Первый уровень – уровень поселения.
2) Второй уровень – уровень муниципального района.

Однако, данное объединение поселений в муниципальные районы не означает возникновения отношений подчинения между муниципальными образованиями. Все муниципальные образования в границах муниципального района являются самостоятельными и в тоже время взаимосвязанными в рамках конкретного муниципального района. Естественно, что в подобной ситуации, как того и требует Федеральный закон о местном самоуправлении, осуществляется четкое разграничение предметов ведения, объектов муниципальной собственности, источников доходов местных бюджетов между такими муниципальными образованиями

4. Принцип обязательности учета мнения населения при решении вопросов установления и изменения границ муниципальных образований.

В соответствии со ст. 131 Конституции РФ закреплено положение о том, что изменение границ территорий в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. В развитие данного положения в законодательстве РФ закрепляются нормы, в соответствии с которыми:

1) в одних случаях (к примеру, если происходит изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений) требуется только **учет мнения населения** муниципального образования,

2) в других случаях (к примеру, если происходит изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и населенных пунктов к территориям других муниципальных районов) осуществляется **с согласия населения** муниципального образования.

При этом, важно учитывать, что в соответствии с действующим законодательством учет мнения населения производится посредством получения согласия представительного органа соответствующего муниципального образования. Получение же согласия населения муниципального образования может быть получено как путем проведения референдума, так и на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных образований

5. Принцип учета численности населения при образовании поселения.

В соответствии с действующим законодательством в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый).

При этом законодатель определяет, что сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения. Однако, в соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек.

Кроме того, на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

***6. Принцип наделения населенных пунктов статусом муниципального образования, а также установления и изменения их границ на основании закона* субъекта Российской Федерации**

В соответствии с данным принципом наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения осуществляется только законами субъектов Российской Федерации с учетом требований законодательства.

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

При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

В отношении же установления и изменения границ муниципального образования следует отметить, что в соответствии с законодательством РФ эти юридические действия осуществляется законом субъекта Российской Федерации. Однако, данные процедуры достаточно подробно регламентированы федеральным законодательством, в соответствии с которым и принимаются законы субъектов РФ, регламентирующие вопросы установления и изменения границ муниципального образования.

7. Принцип разграничения территории субъектов РФ между поселениями.

В соответствии с данным принципом территориальной организации местного самоуправления территория любого субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. При этом следует учитывать следующее:

1) Территории с низкой плотностью сельского населения могут не включаться в состав территорий поселений.

2) Территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов.

8. Принцип установления границ сельского поселения, состоящего из двух и более населенных пунктов, а также границ муниципального района с учетом пешеходной (транспортной доступности).

Данный принцип предполагает, что границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, должны устанавливаться с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в

течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района - с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. При этом следует учитывать, что указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

9. Принцип сохранения целостности территории муниципального образования.

Содержание данного принципа территориальной организации местного самоуправления раскрывают следующие нормативные положения:

1) Территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения

2) Территория поселения не может входить в состав территории другого поселения.

3) Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района.

4) Территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района, что обусловлено двухуровневой организацией местного самоуправления в муниципальном районе.

10. Принцип учета исторических и иных местных традиций при определении объема и состава территории муниципального образования.

Существование данного принципа обусловлено тем, что в соответствии с законодательством РФ территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения.

При этом, как указано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 г. территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым, и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций[208].

11. Принцип определения объема и состава территории муниципального образования в целях обеспечения устойчивого и комплексного развития соответствующей территории.

Требования данного принципа проявляются в следующих юридических нормах:

1) в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;

2) в состав территории поселения входят исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;

3) в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной,

---

[208] Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 г. №15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. №6.

транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями);

4) объем и состав территории муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

12. Принцип определения территории муниципального образования в целях объединения населения соответствующих поселений общими интересами в* решении вопросов*, отнесенных к ведению местного самоуправления.

Содержание данного принципа проявляется в нормах федерального законодательства, закрепляющего норму о том, что границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

II. С учетом вышеуказанных принципов территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации выделяются следующие территории муниципальных образований.

Схема 3.2.2.



1. Территория поселения.

Поселения в Российской Федерации подразделяются на два вида:

1) городские поселения;

2) сельские поселения.

Сельское поселение представляет собой один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

Городское поселение представляет собой город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Следует учитывать, что населенный пункт городского типа в соответствии с законодательством РФ наделяется статусом поселения вне зависимости от численности населения и размера территории. В отношении же сельских поселений законодательно закреплен ряд требований для наделения их статусом поселения.

Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

В состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры.

В состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый);

Территории всех поселений входят в состав муниципальных районов.

В соответствии с законодательством РФ применительно к поселениям выделяются территории с низкой и высокой плотностью населения.

1) К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет.

2) К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза выше средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с высокой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет.

2. Территория муниципального района.

Муниципальный район представляет собой несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением

непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Границы территории муниципального района устанавливаются с учетом следующих требований:

1) Границы муниципального района устанавливаются с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. При этом, следует помнить, что указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

2) Границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

3. Территория городского округа.

В соответствии с законодательством РФ городской округ определяется как городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Критериями для наделения законом субъекта Российской Федерации соответствующего поселения статусом городского округа служат следующие условия:

1) Наличие на соответствующей территории сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения, установленных для городского округа законодательством РФ, и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2) Наличие на соответствующей территории сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

3) Существование перспектив развития соответствующего городского поселения, подтвержденных генеральным планом данного городского поселения.

4. Внутригородская территория города федерального значения.

В соответствии с законодательством РФ внутригородская территория города федерального значения представляет собой часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

III. Границы и состав территории муниципального образования.

Территориально муниципальное образование ограничено определенными пространственными пределами, которые представляют собой границы муниципального образования. Установление и изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации в соответствии с вышеуказанными принципами территориальной организации местного самоуправления.

При этом, следует указать, что по мнению судебных органов в одних случаях установление границ является одним из обязательных признаков, свидетельствующих о создании на определенной территории муниципального образования, а в других случаях не является таковым[209].

Определение границ муниципального образования обуславливает выделение в муниципальном законодательстве не только понятия «территория муниципального образования», но и понятия «межселенные территории», которым обозначаются территории, находящиеся вне границ поселений.

В составе земель поселений в соответствии с Градостроительным кодексом РФ выделяются следующие территориальные зоны:

1) жилые зоны,
2) общественно-деловые зоны,
3) производственные зоны,
4) зоны инженерной и транспортной инфраструктур,
5) зоны сельскохозяйственного использования,
6) зоны рекреационного назначения,
7) зоны особо охраняемых территорий,
8) зоны специального назначения,
9) зоны размещения военных объектов.

Следует учитывать, что приведенный перечень территориальных зон не является исчерпывающим, на основании решений органов местного самоуправления в составе территории муниципального образования могут выделяться и иные виды территориальных зон.

В соответствии с законодательством РФ границы муниципального образования могут быть изменены. Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации:

1) по инициативе населения,
2) органов местного самоуправления,
3) органов государственной власти субъекта Российской Федерации,
4) федеральных органов государственной власти.

При этом, инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

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

---

[209] Определения Верховного Суда РФ от 23.11.2005 г. по делу №55-Г05-14, от 17.08.2005 г. по делу № 4-Г05-17 и Определения Верховного Суда РФ от 20.04.2005 г. по делу №14-Г05-5, от 17.01.2007 г. по делу № 38-Г06-7.

голосования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами 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 либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

§-3.3 Правовой институт муниципальной власти

- Понятие муниципальной власти
- Правовой институт муниципальной власти
- Юридические признаки муниципальной власти
- Система муниципально-властного воздействия
- Функциональное разграничение в муниципально-властной системе

Литература

Алпатов Ю.М. Городское самоуправление в системе публичной власти Российской Федерации // Государство и право. 2008. №3; *Бабичев И.В.* Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие: Автореф. дис. канд. юр. наук. - М., 1999; *Баймуратов М.А.* Публичная самоуправленческая (муниципальная) власть и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости // Право и политика. 2004. №3; *Батанов А.В.* Функции муниципальной власти: проблемные вопросы теории // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №12; *Батанов А.В.* Муниципальная власть в системе категорий и институтов современного конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2007. №4; *Гармоза П.В.* Власть как категория юридической науки // Государство и право. 2008. №5; *Краснов Б.И.* Власть как явление общественной жизни // Социально-политические науки. 1991. №11; *Бойцова В.В., Бойцова Л.В.* Местное самоуправление как разновидность публичной власти / Проблемы эффективности публичной власти в Российской федерации. Ростов н/Д., 2003; Булатов Р.Б. Концептуальные аспекты муниципальной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. №8; *Коршунова А.С.* Проблемы единства публичной власти и независимости местного самоуправления при решении вопросов местного значения / Российское право в Интернете. 2005. №3 // http:// rli.consultant.ru/magazine/2005/03/constlow/art1; *Ледяев В.Г.* Власть: концептуальный анализ. М., 2001; *Мокрый В.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара, 2003; *Недокушева Л. Н.* Муниципальная власть: правовые проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 1999; *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007; *Полуян Л.Я., Парамонова А.Р.* Проблемы и пути развития публичной власти на местном уровне // Право и политика. 2000. №10; *Пылин В.В.* Проблемы теории и практики народовластия в процессе становления местного самоуправления в России: Автореф. дис. д-ра юр. наук. М., 1999; *Овчинников И.И.* Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999; *Онохова В.В.* Обеспечение реализации муниципальной демократии в современных условиях // Сибирский юридический вестник. 1998. №1; *Рачинский В.В.* Публичная власть как общеправовая категория (Теоретико-прикладной аспект): Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Уфа, 2003; *Сиддиков Р. Р.* Местные органы власти и местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - М., 1993; *Силин А.* Философия и психология власти // Свободная мысль. 1995. №12; *Югов А.А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999.

Всякое организованное сообщество людей предполагает наличие в нем власти, так как власть является необходимым условием его функционирования. Общества без власти так же неизвестны этнографам, как и общества без семьи или без собственности[210]. В связи с этим, осуществление местного самоуправления предполагает наряду с формами непосредственного решения вопросов местного значения населением, также и опосредованные формы в виде обособленного аппарата управления, реальное функционирование которого невозможно без публично-властных полномочий. Как отмечает Б.И. Краснов, власть представляет собой не просто рычаг или средство управления, а его непременное условие[211]. Целевая направленность власти – создание и поддержание порядка и устойчивости в системе функционирования общественных отношений.

Применительно к муниципальному управлению муниципальная власть представляет собой средство управления и его непременное условие, которое в большей мере реализуется посредством деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Следует отметить, что в теории права имеется много исходных позиций, от которых отталкиваются при рассмотрении содержании власти в ее социальном смысле (государственная и общественная власть, власть родителей, авторитет и т.п.). Однако, наибольший интерес с точки зрения юриспруденции вызывает общая концепция, в соответствии с которой власть рассматривается как средство, обеспечивающее “возможность осуществлять свою волю, оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей”[212].

В рамках отмеченной концепции основной упор делается на двух моментах, определяющих характеристики феномена “власть”, а именно: воля и воздействие. Именно в этих моментах выражена сущность власти как сознательно-волевого средства для воздействия на поведение других.

Многими авторами, занимающимися проблемой, связанной с содержанием власти, часто подчеркивается, что властное воздействие оказывается при помощи нескольких средств, таких как: воля, авторитет, право, насилие.”[213] Некоторые ученые акцентируют особое внимание на таком аспекте власти, как право и возможность распоряжаться, подчинять своей воле[214], “повелевать, управлять (могущество, господство, сила”.[215] По мнению В.И. Даля “власть есть право, сила и воля, свобода действий и распоряжений, начальствование, управление”[216]. В.Г. Ледяев считает, что власть – это способность субъекта обеспечить подчинение объектов в соответствии со своими намерениями, и в связи с этим, выделяет шесть форм властного подчинения: сила, принуждение, побуждение, убеждение, манипуляция, авторитет[217].

Однако, если абстрагироваться от незначительных разночтений, присущих различным подходам к сущности феномена “власть”, то можно выделить его

---

[210] Политическая психология. М., 2003. С406.
[211] Краснов Б.И. Власть как явление общественной жизни // Социально-политические науки. 1991. №11. С.28.
[212] Философский энциклопедический словарь М.. 1983. С.85.
[213] Советский энциклопедический словарь. М., 1979. С.232.
[214] Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1978. С.80.
[215] Словарь русского языка. Т.1. М., 1981. С.184.
[216] Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т.1. М., 1978. С.213.
[217] Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М., 2001. С.352.

основной и, по нашему мнению, определяющий показатель, в какой бы области он не проявлялся, а именно - подчинение воли подвластных субъектов. Как точно отмечает А.А. Югов, "...феномен власти невозможно представить без сознательного волевого поведения людей, их деятельности, в процессе которой теми или иными способами достигается изменение состояния или поведения участников политического процесса" [218].

Как отмечают многие ученые, к примеру М.Ю. Дитятковский[219], В.В. Пылин[220], следует признать тот факт, что власть как публичный феномен, закрепляемый в праве, существует в отношениях между людьми и находит свое явное проявление в процессе функционирования различных органов и их должностных лиц, что обеспечивает организованность и согласованность совместной деятельности подчиненных субъектов, их упорядоченное взаимодействие, направленное на достижение общих целей, подчинение поведения управляемых субъектов заданным ориентирам.

По мнению Е.С. Шугриной, муниципальная власть может быть определена как форма общественных отношений, в которых, согласно нормам местного сообщества, деятельность одних субъектов, воздействуя на деятельность других, изменяет или стабилизирует ее в соответствии со своими целями в рамках общегосударственной политики[221]. Н.Л. Пешин считает, что муниципальная власть – это особый публично-общественный институт, обеспечивающий самостоятельное решение населением вопросов местного значения и решение государственных задач на местном уровне[222]. А.В. Батанов, определяет муниципальную власть как систему властных отношений, в рамках которой реализуются функции и полномочия местного самоуправления[223].

Кроме того, следует указать и тот факт, что в настоящее время имеются противоположные мнения по вопросу о властной природе муниципальных органов. К примеру, Краснов М.А. склоняется к мнению об общественной природе местных органов[224]. Е.С. Шугрина считает, что "без власти нет управления... если мы используем дефиницию "местное самоуправление", то необходимо говорить и о местной (муниципальной) власти"[225], которая представляет собой систему властеотношений, реализующую функции местного самоуправления, основанную на аппарате принуждения[226].

Если же от теоретических разработок, посвященным понятию, природе и содержанию муниципальной власти, обратиться к сугубо нормативным аспектам данной проблемы, то следует акцентировать внимание на законодательстве и, в

---

[218] Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург.1999. С.11.

[219] Дитятковский М.Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: Автореф. дис. канд. юр. наук. - Екатеринбург, 2001. С.27.

[220] Пылин В.В. Проблемы теории и практики народовластия в процессе становления местного самоуправления в России: Автореф. дис. д-ра юр. наук. - М., 1999. С.20.

[221] Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С.17.

[222] Пешин Н.Л. Муниципальное право. М., 2002. С.49.

[223] Батанов А.В. Функции муниципальной власти: проблемные вопросы теории // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №12. С.16.

[224] Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное? / Советское государство и право. 1990. № 10 С.82.

[225] Шугрина Е.С. Муниципальное право. - Новосибирск. 1995. С.17.

[226] Шугрина Е.С. Муниципальное право. - Новосибирск. 1995. С.17.

первую очередь, отметить, что соответствии с ч.1 статьи 3 Конституции Российской Федерации 1993 года, единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В соответствии же с содержанием ч.2 ст.3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

С учетом данных норм можно выделить следующие составляющие власти народа Российской Федерации:

1) Источник власти в Российской Федерации - народ Российской Федерации.

2) Три коллективных субъекта реализующих власть:

а) Народ Российской Федерации;

б) Население субъекта Российской Федерации;

в) Население муниципального образования.

3) Три группы властных органов, реализующих властные полномочия:

а) Федеральные органы государственной власти Российской Федерации,

б) Органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) Органы местного самоуправления (муниципальные органы).

В связи с этим, основываясь на положениях ст.12 Конституции Российской Федерации о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, можно говорить о наличии в территориальных пределах Российской Федерации двух публичных властных системах, осуществляющих властные полномочия от имени народа Российской Федерации:

1) системе органов и должностных лиц государственной власти;

2) системе органов и должностных лиц муниципальной власти.

При рассмотрении вопроса о нормативной основе муниципальной власти следует учитывать Постановление от 15 мая 1998г. №3-П Конституционного Суда РФ, который официально употребил термин “публичная власть” и подчеркнул, что понятие “органы власти” само по себе не свидетельствует о государственной природе муниципальных органов, т.к. публичная власть может осуществляться в форме публичной деятельности муниципальных органов[227].

Несомненно, следует также отметить тот факт, что подход в соответствии с которым муниципальная власть рассматривается как форма осуществления народом своей власти, нашел свое выражение и в п.2 ст.1 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г., в котором закрепляется, что местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти. В связи с этим в зависимости от вида муниципального образования можно выделить следующие разновидности муниципальной власти:

1) Муниципальная власть на уровне городского округа.

2) Муниципальная власть на уровне муниципального района.

3) Муниципальная власть на уровне поселения.

В связи с этим, процесс осуществления населением муниципального образования властной деятельности должен иметь свое нормативное закрепление, что и проявляется в публично-правовом институте муниципальной власти, представляющем собой обособленную группу норм, закрепляющих

---

[227] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.1998 г. №3-П “По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93, и 94 Конституции Республики Коми от 31.10.1994 г. “Об органах исполнительной власти в Республике Коми” // Собрание законодательства РФ.1998. №4. Ст.532.

особенности организационно-правовых форм осуществления населением муниципального образования своей власти.

Анализируя законодательство России, в отношении закрепления **муниципальной власти как социально-правового феномена, возникающего и функционирующего в системе муниципальных общественных отношений, обеспечивающего подчинение воли и управляемое поведение подвластных субъектов**, можно выделить следующие его юридические признаки, определяющие содержание соответствующего правового института и позволяющие отличить муниципальную власть от государственной, социальной и иных видов власти.

ЮРИДИЧЕСКИЕ ПРИЗНАКИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ЗКРЕПЛЯЕМЫЕ В СОДЕРЖАНИИ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА

- **легитимность;**
- **институализированный характер реализации;**
- **самостоятельность в пределах, определенных федеральной властью;**
- **публичный характер и реализация специализированным, законодательно обособленным аппаратом;**
- **демократический характер;**
- **закрепление территориальной и объектной определенности муниципальной власти;**
- **всеобщность;**
- **непрерывность во времени;**
- **возможность использования принуждения для реализации принятых решений;**
- **универсальность;**
- **наличие собственной имущественной, налоговой и финансовой основ для реализации муниципально-властных полномочий.**

Во-первых, законодатель, формируя соответствующий правовой институт, закрепил, что муниципальная власть характеризуется легальностью.

Понятие «легализация» (от латинского «legalis» - законный, юридический) обозначает процесс придания законного характера какому-либо факту. Легальность отражает формально-юридический фактор формирования и реализации власти. *Легальность* муниципальной власти, означающую законность ее формирования и функционирования, следует отличать от ее *легитимности*, предполагающей ее этико-правовую обусловленность, выражающуюся в соответствии определенным формально-юридическим критериям детерминации

властной воли, а также в соответствии этической оценки населения, выносимой в ходе осознания содержания, сущности муниципально-властных отношений[228].

Муниципальная власть базируется на законах и иных нормативных актах, в которых четко определяются субъекты, объекты и пределы муниципально-властного воздействия. Выделение отмеченного признака муниципальной власти обусловлено тем обстоятельством, что в соответствии с ч.4 ст.3 Конституции Российской Федерации никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

Уточним, что система муниципальной власти находит свое юридическое закрепление в трех иерархически выстроенных системах юридических норм:

1) В системе юридических норм, закрепленных в федеральных нормативных документах, действующих в территориальных пределах всех муниципальных образований, созданных в Российской Федерации.

2) В системе юридических норм, закрепленных в региональных нормативных документах, действующих в территориальных пределах муниципальных образований, созданных в составе одного субъекта Российской Федерации.

3) В системе юридических норм, закрепленных в муниципальных нормативных документах и действующих в территориальных пределах одного муниципального образования.

Отметим, что несмотря на то обстоятельство, что в соответствии с п.”н” ч.1 ст.72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению (совместной компетенции) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в соответствии с ч.5 ст.76 Конституции Российской Федерации юридическим первенством и большей юридической силой в сфере, связанной с установлением общих принципов организации местного самоуправления, обладают федеральные юридические нормы, закрепленные в нормативных актах Российской Федерации.

Локальное же законодательство конкретного муниципального образования (муниципальная система юридических норм) в соответствии с требованиями конституционной нормы, содержащейся в п.”н” ч.1 ст.72 Конституции Российской Федерации и относящей к ведению субъектов Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления, не может противоречить требованиям юридических норм, содержащихся в законодательстве субъекта Российской Федерации, принятым в пределах компетенции субъекта Российской Федерации.

В качестве второго закрепляемого в праве признака института муниципальной власти следует выделить его институализированный характер реализации.

Институализированность муниципальной власти обусловлена тем, что местное самоуправление в соответствии со ст.1 Закона Российской Федерации “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ является выражением власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Как отмечает в своей работе А. И. Коваленко, местное самоуправления является общеобязательным публичным феноменом, закрепляемом в нормативной

---

[228] Шафиров М.Ш. Соотношений государственного суверенитета и государственной власти // Юридическое образование и наука. 2009. №2. С.44.

системе Российской Федерации, с положениями которого не может не считаться население территории, в пределах которой оно осуществляется[229].

Третьим признаком института муниципальной власти является ее самостоятельность в пределах, определенных федеральной властью.

Автономия муниципальной власти вытекает из положений ст. 12 Конституции РФ, закрепившей положение о том, что местное самоуправление обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий. Закрепление самостоятельности муниципальной власти обусловлено тем, что ее реализация предполагает больший объем форм непосредственного участия населения в ее реализации по сравнению с реализацией государственной власти.

Важно помнить, что в законодательстве России закреплены как материальные, так и процессуальные гарантии самостоятельности муниципальной власти в пределах, определенных федеральной властью. К примеру, в случае вмешательства государственных органов в решение вопросов местного значения, муниципальные органы имеют право обращаться в суд, который при доказанности такого вмешательства, как показывает судебная практика, восстанавливает нарушенные права муниципальных органов и должностных лиц.[230]

В качестве четвертого признака института муниципальной власти, следует выделить то, что муниципальная власть носит публичный характер и опирается на специализированный и законодательно обособленный аппарат, реализующий муниципально-властные полномочия.

Публичный характер муниципальной власти обусловлен тем, что она является низовым уровнем публично-властной системы России. В рамках муниципально-властного аппарата законодательно определяются и выделяются органы и должностные лица, которые системно и скоординировано осуществляют управление определенными сферами местных общественных отношений.

К примеру, в Уставе муниципального образования "Город Первоуральск", утвержденном Решением Первоуральского городского Совета от 25.04.96 года[231], содержалась Глава III “Власть местного самоуправления города Первоуральска”, в которой определялась система и составляющие элементы муниципально-властного аппарата, созданного в данном муниципальном образовании.

Как отмечает ряд авторов, такие как Р.Р. Сиддиков[232], Н.А. Игнатюк[233], муниципальные органы, как субъекты, реализующие муниципально - властные полномочия, не могут представлять собой "аморфную" совокупность органов, так как реализация властных полномочий требует наличия строго сбалансированной и иерархически соподчиненной системы органов, характеризующейся единством и дифференциацией составных элементов. В силу отмеченного обстоятельства,

---

[229] Коваленко А.И. Конституционное право Российской Федерации. - М., 2000. С.179.

[230] Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2000. №1.

[231] Устав муниципального образования "Город Первоуральск", принятый Решением Первоуральского городского Совета от 25.04.96 г. // Информационная справочно-правовая система «Кодекс». URL: http://www.kodeks.net (дата обращения: 11.08.2009).

[232] Сиддиков Р. Р. Местные органы власти и местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - М., 1993. С. 24.

[233] Игнатюк Н. А. Правовые проблемы взаимоотношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1997. С.27.

систему муниципально-властного аппарата можно охарактеризовать как строго сбалансированную и иерархически соподчиненную систему органов, осуществляющих муниципальную власть.

В настоящее время в Законе Российской Федерации “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ закрепляются различные модели организации аппарата муниципальной власти, однако, общим признаком почти всех муниципально-властных систем является наличие высшего выборного должностного лица, возглавляющего организацию местного самоуправления, и местного представительного органа.

При всей схожести вопросов местного значения, решаемых в муниципальных образованиях, имеется большая специфика в соотношении полномочий высшего выборного должностного лица и местного представительного органа.

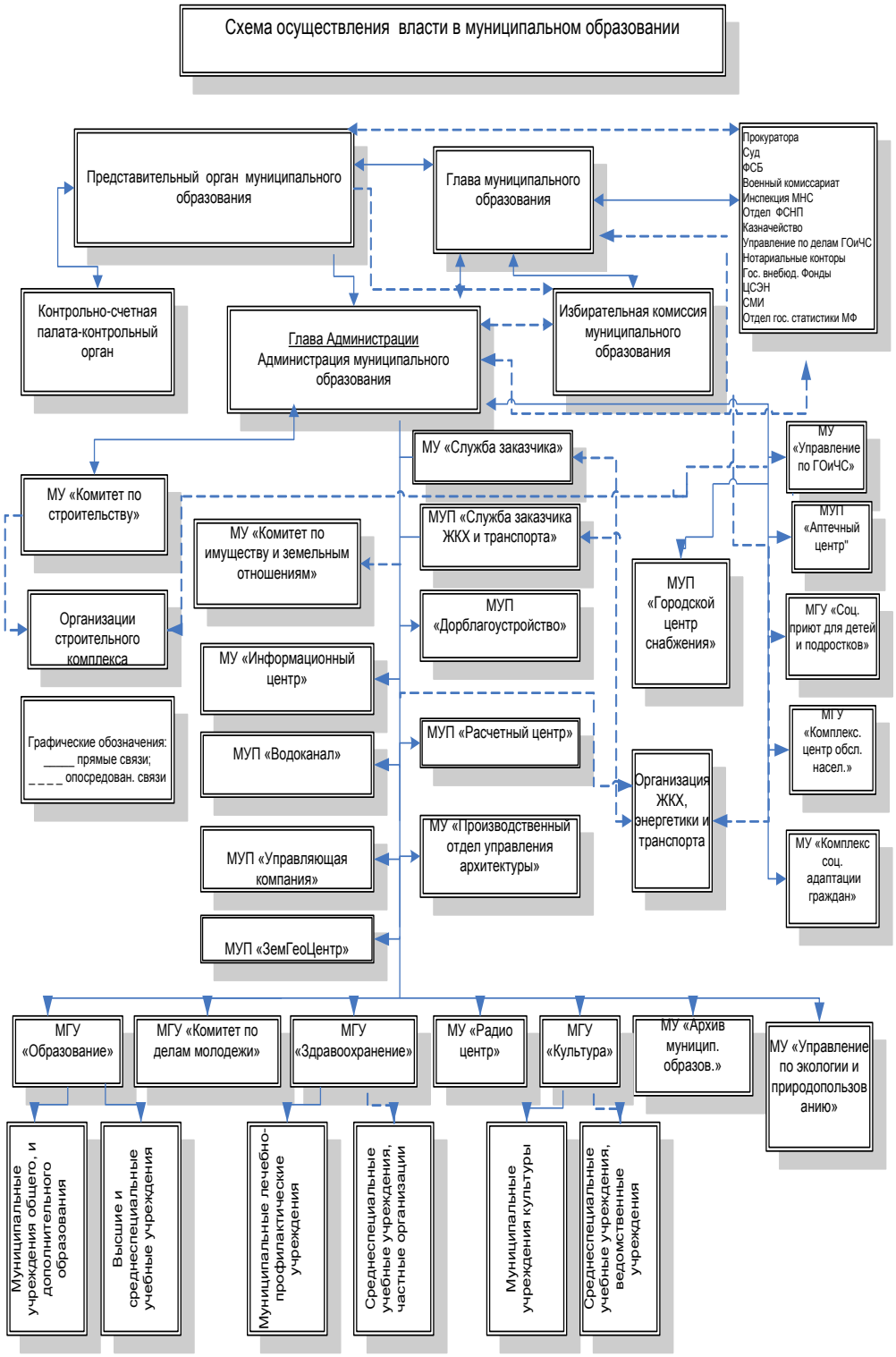
Глава муниципального образования как высшее выборное должностное лицо может, в соответствии с уставом, в значительной мере сконцентрировать у себя значительную часть муниципально-властных полномочий, что содержит в себе большой потенциал к злоупотреблениям в системе муниципальной власти. Возможно и обратная ситуация, когда местный представительный орган является наиболее весомым субъектом в системе муниципальной власти.

Важно отметить тот факт, что в теории муниципального права отрицается использование принципа разделения властей на уровне муниципального образования. К примеру, академик Б.Н. Топорнин отмечает, что в местном самоуправлении нецелесообразно применение принципа разделения властей, хотя здесь допустимо использование общих подходов, связанных с предотвращением возможного монополизма[234].

Следует отметить, что теоретиками муниципального права традиционно выделяются несколько моделей организации системы муниципальной власти. Однако, исходя из практики функционирования механизма осуществления публичной власти в рамках различных муниципальных образований, можно привести примерную схему, обобщенно показывающую механизм осуществления власти в пределах муниципального образования, включающий как органы муниципальной, так и органы государственной власти, действующие в пределах населенной территории, наделенной правами на осуществление местного самоуправления.

Схема 3.3.1.

[234] Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. - М., 1992. С.14.



Рассматривая непосредственные модели организации системы муниципальной власти, следует выделить первую модель, которую схематично можно обозначить как **“представительный орган и избираемый им Глава муниципального образования”.** К примеру, в практике муниципального строительства подобная схема организации аппарата местной власти

использовалась до 2003 года в муниципальном образовании “Серовский район” Свердловской области[235].

В рамках указанной модели представительный орган выбирает Главу муниципального образования из числа депутатов или из числа местных жителей. В силу этого обстоятельства Глава муниципального образования имеет достаточно сильную зависимость от местного представительного органа, что и обуславливает относительную слабость его положения в системе муниципальной власти. С другой стороны, следует признать, что в рамках данной модели организации местной власти Глава муниципального образования более подотчетен местному населению и вынужден согласовывать решение большинства важных вопросов местной жизни с муниципальным представительным органом.

Применительно к содержанию данной модели следует указать, что в ст. 36 Закона Российской Федерации “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ закрепляется возможность выбора Главы муниципального образования депутатами местного представительного органа только из состава депутатов.

Вторую модель организации муниципально-властного аппарата можно схематично обозначить как **“представительный орган - избираемый населением Глава муниципального образования”.** В рамках данной модели население избирает Главу муниципального образования непосредственно путем выборов, что в значительной мере усиливает позицию Главы муниципального образования, как муниципально-властного субъекта полностью подотчетного не непосредственно представительному органу, а всему местному населению, которое по сравнению с местным представительным органом имеет меньше правовых возможностей контролировать деятельность Главы муниципального образования. В рамках данной модели, по мнению И.В. Выдрина и А.Н. Кокотова, положение Главы муниципального образования воспроизводит сложившуюся на общефедеральном уровне форму полупрезидентского правления с доминирующим положением в ней Президента России[236]. Указанная модель в зависимости от специфики организации муниципально-властного аппарата в конкретном муниципальном образовании может быть подразделена на следующие виды:

1) Представительный орган - Глава муниципального образования, который одновременно руководит местной администрацией и местным представительным органом (председательствует на его заседаниях). Приведенная модель не является чисто теоретической, так как до 2003 года подобная модель организации аппарата местной власти была закреплена в Уставе города Кургана от 19 марта 1997 года [237]. Однако, следует отметить, что в соответствии со ст. 36 Закона Российской Федерации “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ в настоящее время не допускается совмещение функций председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

---

[235] Устав муниципального образования "Серовский район", принятый Решением Серовской районной Думы от 4.08.98г. // Информационная справочно-правовая система «Кодекс». URL: http://www.kodeks.net (дата обращения: 11.08.2009).

[236] Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. Екатеринбург, 1997. С.9.

[237] Устав города Кургана, принятый Решением Курганской городской Думой от 19 марта 1997 года №24 // Информационная справочно-правовая система «Кодекс». URL: http://www.kodeks.net (дата обращения: 11.08.2009).

2) Представительный орган - Глава муниципального образования, который непосредственно руководит местным представительным органом, но непосредственно не руководит местной администрацией. Исполнительские функции в рамках данной разновидности организации муниципально-властного аппарата реализует назначаемый по контракту управляющий - Глава местной администрации. Подобная модель организации аппарата местной власти закреплена в Уставе муниципального образования "Миасский городской округ" Челябинской области от 25 августа 2005 года [238].

3) Представительный орган - Глава муниципального образования, который непосредственно руководит местной администрацией, но не является председателем местного представительного органа и, естественно, непосредственно не руководит им. В рамках данной модели Глава муниципального образования осуществляет руководство исполнительным органом местного самоуправления на принципах единоначалия и персональной ответственности. Подобная модель организации аппарата местной власти закреплена в Уставе муниципального образования "Верхняя Пышма" Свердловской области от 16 января 1997 года [239].

Третья форма организации аппарата муниципальной власти может быть обозначена как **“комиссионная форма”.** В соответствии с данной моделью организации аппарата местной власти, население муниципального образования избирает выборных представителей - комиссионеров, которые непосредственно управляют каким-либо структурным подразделением местной администрации, курирующим определенный вопрос местного значения. В совокупности они образуют единый орган управления муниципальным образованием - комиссию, которая единолично решает все вопросы местного значения.

Отметим, что в практике муниципальных образований Российской Федерации подобных форм организации аппарата местной власти не имеется, однако, несмотря на то, что на возможность ее существования указывает в своей работе Е.С. Шугрина[240], в настоящее время подобная модель организации местной власти не предусмотрена в соответствии с Законом Российской Федерации “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ.

В качестве пятого признака, определяющего институт муниципальной власти следует выделить закрепление в нем демократического характера муниципальной власти. Выделение этого признака обусловлено тем обстоятельством, что носителем муниципальной власти является население муениципального образования и в системе муниципально-властного воздействия (по сравнению с системой государственно-властного воздействия) предусмотрен большой объем форм непосредственной демократии, таких как формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

---

[238] Устав муниципального образования "Миасский городской округ", принятый Решением Собрания депутатов Миасского городского округа от 25 августа 2005 года // Информационная справочно-правовая система «Кодекс». URL: http://www.kodeks.net (дата обращения: 11.08.2009).

[239] Устав муниципального образования "Верхняя Пышма", принятый Решением Думы муниципального образования “Верхняя Пышма” от 16 января 1997 года. // Информационная справочно-правовая система «Кодекс». URL: http://www.kodeks.net (дата обращения: 11.08.2009).

[240] Шугрина Е.С. Муниципальное право. Новосибирск, 1995. С.23.

Однако, в составе указанных форм определяющее место занимают местные выборы и референдум, так как демократические свободные и периодические выборы в органы муниципальной власти (органы местного самоуправления), а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти.[241]

Посредством местных выборов и референдума население муниципального образования может определять основополагающие моменты организации муниципальной власти в муниципальном образовании, а также, формировать кадровый состав соответствующего аппарата организации муниципальной власти.

Применительно, к данному признаку муниципальной власти, возникает вопрос о том, можно ли признавать непосредственную деятельность всего местного населения по решению вопросов местного значения как деятельность, носящую властный характер, или этот род активности местного населения правильнее именовать вид невластной (самоуправляющейся) деятельности. Поставленный вопрос обусловлен тем обстоятельством, что с точки зрения логики непонятно то, как может местное население одновременно выступать в одном лице в виде властвующего и подвластного субъекта местных общественных отношений.

Данная проблема имеет давнюю историю и была поставлена еще Ю.Е. Волковым, который отмечал совпадение объекта и субъекта управления при демократических формах организации правления[242]. По мнению А.И. Коваленко, для государственного управления характерно несовпадение субъекта и объекта управления, в местном же самоуправлении субъектом управления являются не государственные органы или должностные лица, назначаемые сверху, а выборные представители местных сообществ[243].

По нашему же мнению, при осуществлении муниципальной власти в одних правоотношениях предполагается управление, под которым понимается всякое целенаправленное воздействие управляющего субъекта на управляемого. При анализе правоотношений, связанных с реализацией форм муниципальной непосредственной демократии, можно говорить о том, что в данных правоотношениях налицо воздействие управляющей системы самой на себя, что обуславливает наличие не двух систем - управляющей и управляемой, а одной - самоуправляемой[244].

В качестве шестого признака института муниципальной власти следует выделить то, что в нем закрепляется территориальная и объектная определенность муниципальной власти.

Муниципальная власть как властный феномен может существовать, только в границах конкретно-определенного муниципального образования по вопросам местного значения, которые и являются основным объектом муниципальной власти.

---

[241] Закон Российской Федерации от 12.06.2002 N 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (в ред. Федерального закона от 11.12.2004 N 159-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 38. Ст. 2134; 2004. N 9. Ст. 831.

[242] Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1999. С.25

[243] Коваленко А.И. Конституционное право Российской федерации. М., 2000. С.176.

[244] Тихомиров Ю.А. Диалектика управления и самоуправления // Вопросы философии. 1983. №8. С.21.

Муниципальные органы, реализуя муниципально-властные полномочия, функционируют в границах территориально - властных образований, которые в современной правовой системе определяются как муниципальные образования. Их компетенция четко ограничена территориальными пределами муниципального образования, зафиксированными в юридических нормах, закрепленных в Уставе муниципального образования и действующих на территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление.

Следует отметить, что территориальные границы муниципального образования устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Причем, в Главе 2 Закона РФ от 06.10.2003 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что установление и изменение границ муниципального образования осуществляются с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Важное значение имеет и то обстоятельство, что изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий. Законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны устанавливать гарантии учета мнения населения при решении вопросов, связанных с изменением границ муниципальных образований.

Также в качестве важного признака института муниципальной власти следует отметить закрепление в нем всеобщности муниципальной власти.

Всеобщность муниципальной власти, как отмечает в своей работе Л.Н. Недокушева[245], предполагает распространение муниципально-властных полномочий в отношении всех лиц, находящихся в территориальных пределах муниципального образования. Конечно, рассматривая всеобщность муниципальной власти, следует помнить, что данном случае речь идет о тех сферах местных общественных отношений, которые составляют компетенцию аппарата муниципальной власти.

Субъекты муниципальной власти (население муниципального образования, а также муниципальные органы и должностные лица) в соответствии с ст.12 Конституции РФ самостоятельны в пределах своих полномочий, и поэтому, в процессе осуществления муниципальной власти в территориальных пределах муниципального образования, их полномочия распространяются на всех юридических и физических лиц, находящихся на территории муниципального образования и вступающих в правоотношения, упорядоченные нормами муниципального права и регулируемые муниципальными органами.

Муниципально-властные полномочия распространяются на следующих субъектов местных общественных отношений, которые отличаются особенностями своего правового статуса, функционируют в территориальных пределах конкретного муниципального образования и, следовательно, подпадают под действие властных полномочий системы муниципальной власти:

1) Физические лица.

2) Юридические лица.

3) Органы государственной власти[246].

---

[245] Недокушева Л. Н. Муниципальная власть: правовые проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 1999. С. 24.

[246] Государственные органы, несмотря на то, что государственная власть обладает большим объемом полномочий, по вопросам местного значения

С учетом вышеприведенного перечня субъектов, обладающих значительными различиями правового статуса и функционирующих в территориальных пределах муниципального образования, можно достаточно научно говорить о том, что реализуя свои муниципально-властные полномочия, муниципальные органы и местные должностные лица регулируют поведение не только местных жителей, постоянно проживающих на территории муниципального образования, но и других физических, юридических лиц и властных органов, вступающих в правоотношения с субъектами, функционирующими в территориальных пределах муниципального образования.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что субъекты, входящие в систему муниципальной власти, создаваемую местным населением для решения вопросов местного значения, осуществляют в пределах своей компетенции муниципально-властные полномочия в отношении не только постоянных жителей муниципального образования, но и в отношении всех физических, юридических лиц и властных органов, функционирующих в территориальных пределах соответствующего муниципального образования.

К признакам института муниципальной власти относится закрепление непрерывности муниципальной власти во времени.

Содержание данного признака состоит в том, что местные органы власти и должностные лица приобретают властные полномочия с момента наделения их властными полномочиями и сохраняют их до момента, когда они должны сложить их. Структурные элементы аппарата муниципальной власти наделяются муниципально-властными полномочиями различными способами: от выборов до назначения. Также существует множество оснований и видов прекращения полномочий субъектов, осуществляющих муниципальную власть.

Важно отметить, что в системе муниципальной власти принципиально недопустима ситуация безвластия, так как управление местными общественными отношениями, как отмечает И. В. Бабичев[247] требует постоянного и каждодневного решения вопросов местного значения. Поэтому, несмотря на то, что меняются органы и должностные лица в системе муниципальной власти, даже может быть изменена сама структура аппарата муниципальной власти, но всегда должны существовать властные структуры, которые будут решать вопросы местного значения.

Именно наличие такого признака муниципальной власти как непрерывность во времени обусловило в свое время принятие Указа Президента Российской Федерации от 21.11.94 N 2093 “О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления”[248] в соответствии с которым, в целях обеспечения постоянного функционирования органов местного самоуправления впредь до принятия федеральных законов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации об организации местного самоуправления, Главам исполнительной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов было

подчинены органам муниципальной власти, к примеру, по вопросам выделения земельных участков, нежилых помещений, необходимых для осуществления их деятельности.

[247] Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие: Автореф. дис. канд. юр. наук. - М., 1999. С. 26. С. 19.

[248] Указ Президента Российской Федерации от 21.11.94 N 2093 “О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий Главы местного самоуправления” // Собрание законодательства РФ. 1994. N 31. Ст. 3249.

предоставлено право в случае невозможности исполнения полномочий Главой местного самоуправления в течение длительного периода (более четырех месяцев подряд) назначать исполняющего обязанности главы местного самоуправления и решать вопрос о проведении досрочных выборов главы местного самоуправления.

Также, в качестве правового признака института муниципальной власти следует выделить такой ее показатель, как закрепление возможности использования принуждения для реализации принятых решений.

Как уже отмечалось нами выше, органы местного самоуправления не имеют специализированного аппарата принуждения, однако, как органы власти они нуждаются в принудительном исполнении своих общеобязательных велений. Как отмечает С.А. Авакьян, юридическое лишение государственных начал для органов местного самоуправления добавило к их реальной слабости еще и слабость правовую[249].

Поэтому, для реального исполнения своих решений и принуждения к соблюдения их требований они вынуждены обращаться к системе органов государственной власти, так как только в системе аппарата государственной власти в Российской Федерации созданы специализированные структуры, занимающиеся принудительной реализацией исполнения общеобязательных решений органов и должностных лиц, являющихся субъектами, которые конституционно наделены властью, а значит вправе требовать принудительной реализации своих велений.

Выделяется и такой правовой признак института муниципальной власти, как закрепление универсальности муниципальной власти [250].

Универсальность предполагает принципиально однообразный и унифицированный подход органов местного самоуправления к решению вопросов местного значения, а также осуществлению отдельных государственных полномочий. Для решения этих вопросов в каждом муниципальном образовании создается специализированный аппарат, в рамках которого имеется четкая дифференциация функции и полномочий.

В системе муниципально-властного аппарата четко определены органы и должностные лица, ответственные за решение конкретных вопросов местного значения. В местном самоуправлении не должны возникать ситуации, когда не ясно, в чьем ведении находится тот или иной вопрос или не понятно, как его решать. Именно, для исключения подобных проблем предполагается универсализация аппарата муниципальной власти для решения всех вопросов местного значения.

Следует выделить и такой признак института муниципальной власти, как закрепление собственной имущественной, налоговой и финансовой основ для реализации муниципальной власти.

Выделяя этот признак, следует помнить, что самостоятельность местного самоуправления строго ограничена пределами его полномочий, поэтому нельзя говорить об абсолютной самостоятельности органов муниципальной власти в вопросе, связанном с установлением местных налогов и сборов, так общие начала налогового законодательства устанавливаются органами государственной власти.

---

[249] Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М., 1994. С.47.

[250] Шугрина Е.С. Муниципальное право. - М., 1999. С.16

Такой подход законодателя вызван тем, что если местным органам власти предоставить неограниченное право устанавливать местные налоги и сборы, исходя исключительно из принципа "экономической целесообразности", то нет уверенности в том, что не произойдет усиления "налогового пресса" на предпринимательские структуры и предоставления льгот при налоговом нормотворчестве по субъективным факторам. Все это может вызвать благоприятную ситуацию для социального взрыва в муниципальном образовании. Самостоятельность местных органов власти в установлении налогов и сборов предполагает жесткий контроль со стороны центральных органов за расходами местных бюджетов и зависит от политических и экономических приоритетов.

Подобный подход прослеживается у законодателя и в отношении самостоятельности муниципальной имущественной базы и местного бюджета. К примеру, по мнению Конституционного Суда РФ, изложенному в Постановлении от 17 июня 2004 г. №12-П по делу о проверке конституционности положений статей 155, 156 и 283 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, бюджет субъекта Федерации и местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы России.[251]

С учетом анализа признаков института муниципальной власти, в целях более четкого понимания содержания данного правового института, следует вернуться к ч.2 ст.3 Конституции РФ, закрепляющей юридическую норму о том, что "народ осуществляет свою власть... через органы государственной власти и органы местного самоуправления". Исходя из содержания указанной нормы, базируясь на некоторой схожести муниципальной и государственной власти, можно опираясь на разработки ученых, исследовавших юридическую природу государственной власти[252], утверждать, что в пределах муниципального образования властное воздействие осуществляется относительно целостной и самостоятельной, иерархически соподчиненой системой муниципальных органов.

В системе муниципальных органов и должностных лиц указанные субъекты делят между собой все функции, связанные с решением местных дел, и поэтому они должны функционировать синхронизировано и сбалансированно. С учетом этого, можно сделать вывод о том, что если нарушить нормальное функционирование любого муниципального органа, являющегося частью муниципально-властной системы, то это, в зависимости от важности выполняемой им функции, может повлечь серьезный сбой в деятельности всей системы муниципальной власти.

В связи с этим, принципиальное значение для функционирования муниципально-властной системы имеет не муниципальный орган, как таковой, а выполняемая им функция, которая по мнению С.С. Кравчука, выступает как отдельное направление деятельности органа.[253] Следовательно, наибольшую важность для четкого решения местных вопросов представляет именно реализация функции, возложенной на муниципальный орган.

Функция муниципального органа полностью производна от функций, реализуемых в системе муниципальной власти, и определяется применительно к публично-властному органу, как "основное направление его деятельности, выражающее его сущность..."[254]. Следовательно, при характеристике такого

---

[251] Собрание законодательства РФ. 2004. №27. Ст. 2803.

[252] Теория государства и права. /Под ред. Корельского В.М., Перевалова В.Д. Екатеринбург. 1996. С.154.

[253] Кравчук С.С. Правовые проблемы дальнейшего совершенствования представительных органов государственной власти. М., 1973. С.83.

[254] Теория государства и права. Екатеринбург. 1996. С.143.

муниципально-правового понятия, как “функция муниципального органа" принципиальное значение имеют его характеристики, определяющие деятельность конкретного муниципального органа.

Следует иметь ввиду, что реализация определенной функции муниципальным органом представляет собой не произвольную деятельность муниципального органа, а деятельность, имеющую четко определенное содержание.

В связи с этим, функцию муниципального органа следует определить как юридически закрепленный круг действий, возложенный на муниципальный орган и безусловный для его исполнения, в рамках которого им осуществляется деятельность, имеющая нормативно фиксированное содержание. В приведенном определении сознательно сделан акцент на том, что муниципальный орган является не свободно действующим муниципально-властным субъектом, а властной структурой, специально созданной местным населением для реализации определенных вопросов местного значения и имеющей жестко фиксированные пределы и детерминированное содержание своего функционирования.

В связи с тем, что в системе муниципальной власти основными направлениями деятельности являются нормотворчество, правоприменение, контроль за правоприменением и представительство интересов местного населения, можно выделить следующие функции, реализуемые основными органами в системе муниципальной власти.

Во-первых, в числе функций, реализуемых в системе муниципальной власти, следует выделить **нормотворческую функцию**. Содержание указанной функции, связанной с установлением муниципальных юридических норм, обусловливает необходимость выделения в муниципально-властной системе субъектов, устанавливающих муниципальные юридические нормы.

Если же проанализировать правовое положение муниципально-властных субъектов на предмет осуществления ими в пределах муниципального образования нормотворческой функции, то можно отметить, что в современной схеме осуществления местного самоуправления нормотворчеством занимается Глава муниципального образования, издающий Постановления, содержащие муниципально-правовые нормы.

К примеру, в соответствии с ч.3 ст.26 Устава муниципального образования “Город Алапаевск” Свердловской области, утвержденного Решением Думы муниципального образования город Алапаевск от 4.07.97г.[255], акты Главы муниципального образования “Город Алапаевск”, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования органами, предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от подчиненности и форм собственности, должностными лицами и гражданами.

Отметим, что кроме Главы муниципального образования в системе муниципальной власти нормотворчеством также занимается также и местный представительный орган, принимающий Решения, обязательные для исполнения всеми субъектами местных общественных отношений. К примеру, в соответствии с ч.5 ст.14 Устава муниципального образования "город Первоуральск" Свердловской области, принятого Решением Первоуральского городского Совета

---

[255] Устав муниципального образования “Город Алапаевск”, принятый Решением Думы муниципального образования город Алапаевск от 4.07.97 N 43 // Информационная справочно-правовая система «Кодекс». URL: http://www.kodeks.net (дата обращения: 11.08.2009).

от 25.04.96г.[256], Решения Совета, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения всеми, расположенными на территории муниципального образования город Первоуральск государственными и муниципальными органами и общественными организациями, предприятиями, учреждениями независимо от подчиненности и форм собственности, должностными лицами и жителями.

Второй функцией, которая реализуется в системе муниципальной власти, является **правоприменительная (исполнительно - распорядительная) функция**. Как отмечает в своей работе Е.А. Незнамова[257], содержание правоприменительной функции обуславливает необходимость выделения в муниципальном властном механизме органов и должностных лиц, обеспечивающих практическую реализацию требований, содержащихся в системе муниципальных нормативных актов.

Отметим, что в рамках правоприменительной функции можно выделить две производные функции:

1) Исполнительская функция, которая заключается в непосредственным, буквальным исполнении требований юридических норм.

2) Распорядительская функция, связанная с распоряжением материальными и финансовыми ресурсами, имеющимися в территориальных пределах муниципального образования.

Если проследить реализацию правоприменительной функции, то нетрудно заметить, что в системе местного самоуправления Глава муниципального образования либо (в зависимости от модели организации местной власти) Глава местной администрации с подчиненными им аппаратами, осуществляют претворение в жизнь требований, содержащихся в муниципальных нормах, и распоряжается материальными и финансовыми ресурсами, имеющимися на территории соответствующего муниципального образования.

Однако, и местный представительный орган также в процессе своей работы занимается практическим применением требований муниципальных юридических норм (например, при организации местных выборов) и распоряжается материальными и финансовыми средствами, имеющимися в территориальных пределах соответствующего муниципального образования (к примеру, при осуществлении секвестирования местного бюджета).

С учетом вышеуказанных фактов можно сделать вывод о том, что исполнительно - распорядительную функцию на территории муниципального образования осуществляют, как Глава муниципального образования (Глава местной администрации), так и местный представительный орган.

Третью функцию, которая реализуется в системе муниципальной власти, именуют **представительской функцией**. Содержание представительской функции, как отмечает в своей работе М.Н. Матвеев[258], заключается в представительстве интересов местного населения. Представительство интересов местного населения в первую очередь осуществляет местный представительный

---

[256] Устав муниципального образования "Город Первоуральск", принятый Решением Первоуральского городского Совета от 25.04.96 г. // Информационная справочно-правовая система «Кодекс». URL: http://www.kodeks.net (дата обращения: 11.08.2009).

[257] Незнамова Е. А. Компетенция исполнительных органов местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2000. С.26.

[258] Матвеев М. Н, Местные представительные органы власти в системе местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1992. С.18.

орган, который состоит из депутатов, избираемых местным населением и представляющих интересы местного населения.

К примеру, в Уставе муниципального образования “Город Алапаевск” Свердловской области представительный орган местного самоуправления прямо определяется как выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.[259] Однако, в системе муниципальной власти имеется еще один субъект, который реализует указанную функцию. Этим субъектом является Глава муниципального образования, который избирается местным населением и также представляет его интересы.

Если попытаться осмыслить соотношение представительного мандата Главы муниципального образования и совокупности представительных мандатов всех депутатов, входящих в представительный орган, то можно сделать заключение, что по своей представительской значимости мандат Главы муниципального образования, избираемого всем местным населением, равен только единогласному волеизъявлению всех депутатов местного представительного органа, избираемых по определенным округам.

Четвертую функцию, которая реализуется в системе муниципальной власти, следует обозначить как **контрольная функция**. Реализация контрольной функции, как отмечает в своей работе А.И. Панфутьев[260], предполагает определенное подчиненное положение контролируемого субъекта местной жизни в отношении контролирующего субъекта. Содержательную сторону контрольной функции составляют два следующих момента:

1) контроль за деятельностью муниципальных учреждений, находящихся в вертикальном подчинении по отношению к контролирующему субъекту,

2) контроль деятельности различных юридических и физических лиц, действующих на территории муниципального образования, предполагающий возможность контролирующего субъекта самостоятельно применять меры юридической ответственности к лицам, не соблюдающим требования юридических норм.

Исходя из анализа накопленной практики местного самоуправления, можно сделать вывод о том, что в настоящее время функцию контроля в системе муниципальной власти осуществляют:

а) Местный представительный орган, контролирующий в пределах своих полномочий деятельность участников местных общественных отношений.

б) Глава муниципального образования (местной администрации), непосредственно контролирующий в пределах своих полномочий деятельность всех участников местной жизни и делегирующий отдельные контрольные полномочия муниципальным органам, находящимся в его подчинении.

Указанный вывод находит свое подтверждение и на практике. К примеру, в ч.1 ст.12 Устава муниципального образования "Ревдинский район" Свердловской области, принятого Решением Ревдинской районной Думы 4.09.96 года[261], прямо

---

[259] Устав муниципального образования “Город Алапаевск”, принятый Решением Думы муниципального образования город Алапаевск от 4.07.97 N 43 // Информационная справочно-правовая система «Кодекс». URL: http://www.kodeks.net (дата обращения: 11.08.2009).

[260] Панфутьев А.И. Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1973. С.15.

[261] Устав муниципального образования "Ревдинский район", принятый Решением Ревдинской районной Думы от 4 сентября 1996 года // Информационная

записано, что в системе местного самоуправления данного муниципального образования контрольную функцию реализуют, как Ревдинская районная Дума, так и Глава Ревдинского района.

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

С учетом анализа функций, реализуемых в системе муниципальной власти, следует заметить, что на современном этапе развития система муниципальной власти представляет собой достаточно функционально не дифференцированный публично-властный механизм в рамках которого основные управленческие функции реализуют, как местный представительный орган со своим подчиненным аппаратом, так и Глава муниципального образования со своими подчиненными структурами.

Вместе с тем, исследование понятия, сущности и содержания муниципальной власти позволяет сделать вывод о том, что муниципальная власть, будучи самостоятельным видом публичной власти, по своему субъектно-объектному составу, своей природе и сущности, диапазону осуществляемых ею функций является наиболее социально ориентированной формой осуществления публичной власти. [262] Она является мощным катализатором формирования гражданского общества, поскольку предполагает большую долю участия местного населения в процессе ее осуществления.

справочно-правовая система «Кодекс». URL: http://www.kodeks.net (дата обращения: 11.08.2009).

[261] Батанов А.В. Функции муниципальной власти: проблемные вопросы теории // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №12. С.19.

§-3.4. Правовой институт муниципального образования

- Понятие муниципального образования
- Муниципальные образования общего типа
- Муниципальные образования специального типа
- Муниципальное образование и местное сообщество
- Правовой институт муниципального образования
- Публично - правовые признаки муниципального образования
- Частно - правовые признаки муниципального образования

Литература

Бабичев И.В. Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционное и муниципальное право. 2009. №10; Бабичев И.В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. №19; *Боярова Э.В.* Муниципальные образования: особенности правосубъектности в гражданских правоотношениях: Автореф. дисс. …канд. юрид. наук. Саратов, 2002; *Васильев В.И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. №3; *Глазычев В., Стародубская И.* Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск. 2008; *Горохов Б.* Споры, связанные с определением территорий муниципальных образований // Вопросы местного самоуправления. 2004. №1; *Дементьев А.Н.* Установление границ и преобразование муниципальных образований. М., 2004; *Звеков В.П.* Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования – субъекты гражданского права. М., 1995; *Звеков В.* Участие Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // Хозяйство и право. 1998. №5; *Каталов О.А.* Гражданская правосубъектность муниципальных образований: Дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001; *Курбатов А.* О юридических лицах публичного права // Хозяйство и право. 2009. №10; *Кутафин О.Е.* Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал Российского права. 2007. №1; *Овсянников С.* Муниципальные образования и необходимость мотивации участия в самоуправленческой деятельности граждан // Муниципальное право. 2006. №1; *Пешин Н.Л.* К вопросу о наделении территории статусом муниципального образования // Государство и право. 2007. №8; *Пятков Д.В.* О гражданской правосубъектности Росиийской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований // Ежегодник российского права. М., 2000; *Тимофеев Н.С.* Публично-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006.№10; *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. №5; *Шугрина Е.С.* Понятие и признаки муниципального образования в материалах судебной практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. №5; *Шугрина Е.С.* Особенности анализа признаков муниципального образования в материалах судебной практики // Муниципальное право. 2008. №2.

Понятие “муниципальное образование” является правовым понятием, включенным в юридический оборот относительно недавно. Появление данного понятия связано с введением в Российской Федерации системы местного самоуправления, которая в соответствии с Конституцией РФ отнесена к основам конституционного строя Российской Федерации.

С 1995 года в законодательстве РФ муниципальное образование определялось как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная федеральным законодательством, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления"[263].

Следует указать, что в приведенном определении муниципального образования оно подводилось под понятие **населенная территория**, применительно к которому и перечислялись основные признаки муниципального образования. Однако, как показала практика, унификация разных типов муниципальных образований (городских, сельских), предпринятая в соответствии с указанным законом, являлась далеко не бесспорной в Российской Федерации, обладающей большим разнообразием типов поселений.

В связи с этим, с 2005 года под муниципальным образованием понимается городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения[264]. Если же проанализировать приведенное определение муниципального образования, то можно прийти к выводу о том, что в нем законодатель ушел от приведения муниципальных образований к общему родовому понятию и последующего перечисления его признаков, а применил определение муниципального образования через перечисление таких видов муниципальных образований как:

1) *сельское поселение* - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

2) *городское поселение* - город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями в соответствии с настоящим Федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

3) *муниципальный район* - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам

---

[263] п.1 ч.1 ст.1 Закона РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 28.10.95 года // Российская газета. 1995. 1 сентября.

[264] ч.1 ст.2 Закона РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 06.10.2003 года // Российская газета. 2003. 8 октября.

местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

4) *городской округ* - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Следует отметить тот факт, что вышеуказанные виды муниципальных образований отличаются по объему закрепляемой за ними компетенции и учитывают различную специфику осуществления местного самоуправления в Российской Федерации. Выбор же несоответствующего вида муниципального образования может повлечь нарушение прав местных жителей на осуществление местного самоуправления и послужить основой для последующих судебных дел, рассмотрение которых может доходить до уровня Верховного Суда РФ[265].

Кроме того, в соответствии с законодательством России выделяются следующие муниципальные образования специального типа:

1) *Внутригородские территории городов федерального значения,* представляющие собой территориальные образования, входящие в состав города федерального значения, являющегося субъектом Российской Федерации.

2) *Приграничные территории,* представляющие собой территориальные образования, находящиеся на территории, имеющей правовой режим приграничной территории.

3) *Закрытые административно-территориальные образования*, представляющие собой территориальные образования в пределах которых 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.

4) *Города наукограды*, представляющие собой территориальные образования, в границах которых компактно сконцентрированы материальная, организационная, научная и кадровая базы для проведения поддерживаемых государством научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок и испытаний.

ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Муниципальные образования общего типа:

1) С*ельское поселение.*
2) Городское поселение.
3) М*униципальный район.*
4) Городской округ.

2. Муниципальные образования специального типа:

1) Внутригородские территории городов федерального значения.
2) Приграничные территории.

---

[265] Определение Судебной коллегии гражданским делам Верховного Суда РФ от 18 января 2006г. по делу №45-ГО5-34; Определение Судебной коллегии гражданским делам Верховного Суда РФ от 02 марта 2005г. по делу №86-ГО5-3.

3) Закрытые административно-территориальные образования.
4) Города наукограды.

Рассматривая правовое положение муниципального образования, следует обратить внимание на то обстоятельство, что в начальном этапе развития российского законодательства о местном самоуправлении в отдельных регионах РФ наметилось смешение признаков муниципального образования и близкого ему по содержанию феномена, определяемого в законодательстве как местное сообщество.

Однако, с юридической точки зрения местное сообщество, которое определялось в соответствии с ч.1 ст.3 Свердловской области "О местном самоуправлении в Свердловской области"[266] как "совокупность граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в городском или сельском поселении или на иных территориях, объединенных общими интересами в решении вопросов местного значения" или в соответствии с ч.1 ст.44 Устава Иркутской области от 19 января 1995 года[267] как "объединение граждан Российской Федерации, постоянно, проживающих в границах территориального образования, признанного территорией местного сообщества" не может рассматриваться в качестве легитимного субъекта всех правоотношений (к примеру, гражданско-правовых).

Следует иметь ввиду, что местное население, не самоорганизованное в форму муниципального образования, может являться субъектом ряда конституционно-правовых и муниципально-правовых отношений. В связи с этим, рассматривая современную правовую систему можно заключить, что для обретения местным населением статуса легитимного субъекта всех правоотношений, в настоящее время существует только одна правовая форма - муниципальное образование. Это обусловлено тем, что практически любая компактно проживающая в границах определенной территории группа жителей, объединенных общими интересами, может быть признана местным сообществом в соответствии с приведенными законодательными актами, а получение статуса муниципального образования связано с прохождением ряда обязательных муниципально-процессуальных формальностей, таких как: утверждение устава, формирование муниципальной собственности и местного бюджета, создание системы муниципально-властных органов и должностных лиц...

В силу указанных причин, местное сообщество как естественная форма самоорганизации местных жителей, и муниципальное образование как муниципально-правовая форма самоорганизации местного населения, которая по мнению И.В. Выдрина и А.Н. Кокотова, является "внешнеформальным выражением территориальных сообществ жителей"[268], имеют кардинально различное муниципально-правовое содержание и отождествление их является недопустимым.

Отметим, что муниципальное образование, представляя собой достаточное важное образование в системе местного самоуправления, получает свое закрепление в соответствующей совокупности правовых норм, образующих специфическую правовую конструкцию. Указанная правовая конструкция, с учетом

---

[266] Закон Свердловской области "О местном самоуправлении в Свердловской области", принят Свердловской областной Думой 5 апреля 1995 года // Уральский рабочий. 1995. 10 апреля.
[267] Восточно-Сибирская правда. 1995. 14 февраля.
[268] Выдрин И.В, А.Н. Кокотов. Муниципальное право России. Екатеринбург,. 1997. С.19.

определенной целостности ее содержания может быть рассмотрена как самостоятельный институт муниципального права.

Рассматривая правовые характеристики муниципального образования, закрепленные в совокупности норм, которые можно обозначить как институт муниципального образования, нужно указать на то обстоятельство, что в настоящее время его содержание определяется Конституцией РФ, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", законодательством субъектов РФ, а также уставом соответствующих муниципальных образований.

В рамках современной правовой системы муниципальное образование, как субъекта правовых отношений, следует рассматривать с двух сторон. Так как, с одной стороны, оно выступает как субъект публично-правовых правоотношений, обладающий властными полномочиями. С другой же стороны, оно выступает в имущественном обороте как обычный участник гражданских правоотношений, на равных началах с другими участниками этих отношений.[269] Как отмечает К.Ф. Шеремет: “...в Гражданском Кодексе муниципальные образования названы в качестве участников гражданских правоотношений наряду с физическими лицами. Поэтому это специфические участники гражданского правоотношения...”[270]

ПРИЗНАКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

1. Публично- правовые признаки муниципального образования

- **Муниципальное образование имеет четко определенную территорию.**
- **В пределах муниципального образования осуществляется местное самоуправление.**
- **Муниципальное образование имеет самостоятельную систему муниципальных органов и должностных лиц.**
- **За муниципальным образованием закрепляется нормативно определенный комплекс полномочий, которые составляют его компетенцию.**
- **Органы и должностные лица, выступающие от имени муниципального образования, наделяются правом на издание правовых актов**.
- **Муниципальное образование посредством своих органов и должностных лиц нормативно и организационно, регулирует деятельность местных жителей и различных хозяйствующих субъектов, функционирующих на его территории.**
- **Муниципальное образование имеет специфическую правовую процедуру создания, преобразования и упразднения.**

2. Частно - правовые признаки муниципального образования

---

[269] В соответствии с п. 1 ст. 124 Гражданского Кодекса Российской Федерации.

[270] Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в РФ. (“Круглый стол” в институте государства и права РАН.). // Государство и право. 1997. №5. С.37).

- **Муниципальное образование имеет Устав, в котором закрепляется его индивидуализированное наименование, указывается организационно-правовая форма, собственник имущества, характер деятельности и другие сведения, предусмотренные законодательством.**
- **Муниципальное образование наделяется определенной совокупностью источников финансовых средств.**
- **За муниципальным образованием закрепляется на праве собственности обособленное имущество.**
- **Муниципальное образование имеет специфическую форма учета объектов муниципальной собственности.**
- **Муниципальное образование от своего имени может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, арбитражном и третейском суде.**
- **Муниципальное образование имеет печать со своим полным наименованием, штампы, бланки и другие реквизиты, регистрируемые в порядке, установленном действующим законодательством.**
- **Муниципальное образование несет ответственность по своим обязательствам.**

Рассматривая правовые характеристики муниципального образования, закрепленные в соответствующем правовом институте и определяющие его публично-правовой статус, следует выделить несколько ключевых юридических признаков, которые являются предметом исследования как теоретиков муниципального права[271], так и предметом рассмотрения правоприменителей при разрешении соответствующих судебных дел[272]. При этом, как указывает Е.С. Шугрина[273], более полный анализ признаков муниципального образования можно увидеть в решении Верховного суда РФ по Миасскому городскому округу (Челябинская область)[274].

---

[271] Тимофеев Н.С. Публично-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006.№10; Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал Российского права. 2007. №1; Бабичев И.В. Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционное и муниципальное право. 2009.№10.

[272] Определение Верховного Суда РФ от 25 января 2006 года по делу № 19-ГО5-11; Определение Верховного Суда РФ от 17 января 2007 года по делу № 38-ГО6-7; Определение Верховного Суда РФ от 17 августа 2005 года по делу № 4-ГО6-17.

[273] Шугрина Е.С. Выявление признаков муниципального образования как гарантия определения территориальных пределов права на осуществление местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. №7. С.26.

[274] Определение Верховного Суда РФ от 31 августа 2005 года по делу № 48-ГО5-10.

Во-первых, муниципальное образование имеет четко определенную территорию. Как точно отметил Н.В. Постовой, “муниципальному образованию присущ поселенческий принцип, т.е. это населенная территория, где проживают люди[275].

В соответствии с законодательством РФ к территории муниципального образования отнесены земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования, обеспечивающие жизнедеятельность населения, независимо от форм собственности и целевого назначения, водные и иные объекты в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Территория и границы муниципального образования устанавливаются законом Субъекта Российской Федерации, неотъемлемыми составными частями которого являются описание границ муниципального образования и схематическая карта его территории.

Изменение территории и границ муниципального образования возможно при образовании, преобразовании (объединении, разделении, выделении, приобретении или утрате части населенной территории) и упразднении муниципальных образований, а также при приобретении либо утрате ими части ненаселенной территории.

Границы территории муниципального образования в соответствии с законодательством РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" не могут быть изменены без учета мнения населения соответствующей территории. Причем, установление и изменение территории муниципального образования должно производиться с учетом исторических и иных местных традиций в соответствии с дифференцированными в зависимости от места расположения, численности и плотности населения, демографической ситуации, экологической обстановки и иных обстоятельств нормативами обеспеченности муниципальных образований землями различного целевого назначения, утверждаемыми Субъектами Российской Федерации.

Следует обратить внимание на тот факт, что в законодательстве ряда Субъектов Российской Федерации также закрепляется требования о том, что при определении территории муниципального образования необходимо сохранять целостность земельного участка, принадлежащего одному землепользователю, а территория муниципального образования должна быть единой и не может состоять из территориально не связанных друг с другом частей[276].

Как отмечают в своей работе В.Г. Игнатов и В.В. Рудой весь комплекс муниципальных образований в зависимости от территориального признака можно подразделить на три группы:

1) Поселенческие муниципальные образования (города, поселки, сельские населенные пункты).

2) Территориально-поселенческие муниципальные образования (сельские районы, сельские округа...). Основной характеристикой подобных муниципальных образований является то, что они состоят из нескольких поселений, объединенных общим хозяйственным интересом, общей инфраструктурой производственной деятельности и муниципального хозяйства.

---

[275] Постовой Н.В. Муниципальное право России. - М., 2000. С.71.

[276] Например, в ч.2 ст.2 Закона Свердловской области от 20.01.98 N 6-ОЗ “О территориях и границах муниципальных образований в Свердловской области” // Уральский рабочий. 1998. 27 января.

1) Территориальные муниципальные образования, которые свойственны для районов Крайнего Севера, где специфика основного вида хозяйственной деятельности исключает постоянные поселения ввиду кочевого образа жизни людей, а также для сельской местности с хуторским способом ведения хозяйства[277].

Важно иметь ввиду, что, несмотря на имеющиеся отличия различных типов муниципальных образований, все они являются равными по своему правовому статусу и пользуются одними и теми же конституционными правами и гарантиями, что особо отметил Конституционный суд РФ в своем постановлении от 16.10.1997г.[278]

В качестве второго признака муниципального образования, следует выделить то, что в его пределах осуществляется местное самоуправление.

Под местным самоуправлением, в соответствии с ч.1 ст.1 Закона РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 06.10.03 N 131-ФЗ, понимается форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом его исторических и иных местных традиций.

По мнению таких ученых как В.М. Ануфриев[279], А.С Бурмистров[280], местное самоуправление может рассматриваться в разных ипостасях. Как указывает Е.С. Шугрина, понятие местного самоуправления может раскрываться в следующих аспектах:

1) Местное самоуправление - это право граждан, местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами.

2) Местное самоуправление - это форма народовластия, т.е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти.

3) Местное самоуправление - одна из разновидностей социального управления, которое существует наряду с государственным.

4) Местное самоуправление - одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей определяет иерархию управления[281].

В силу того, что в настоящее время местное самоуправление является выражением власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, то именно этот признак муниципального образования, как отмечает В.В. Белораменский [282], следует признать определяющим в его

---

[277] Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. - М., 2001. С.37.

[278] Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 г. №14-П.

[279] Ануфриев В. М. Система органов государственной власти и местное самоуправление в областях — субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1999. С. 25.

[280] Бурмистров А. С. Конституционно-правовые вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1999. С. 17.

[281] Шугрина Е.С. Муниципальное право. - М., 1999. С. 12-14.

[282] Белораменский В. В. Городское самоуправление в России (конституционно-правовые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - СПб, 1998. С.19.

публично-правовом положении, в значительной мере обусловившем возникновение муниципального образования, как правового феномена в Российском государственном устройстве.

В связи с вышеизложенным очевидно, что если в границах какого-либо городского, сельского поселения или нескольких поселений, объединенных общей территорией, не осуществляется местное самоуправление, то такое территориальное образование нельзя признать муниципальным образованием. Более того, законодатель установил в Законе РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" ряд гарантий, направленных на защиту делегированных местному населению прав по осуществлению местного самоуправления. К ним относятся организационные, материальные, финансовые и юридические гарантии, включающие в себя:

1) Запрет на ограничение прав местного самоуправления. (Законодатель нормативно установил, что ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, запрещается.)

2) Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. (Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.)

3) Судебная защита местного самоуправления. (Граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.)

В качестве третьего правового признака муниципального образования следует отметить наличие в нем самостоятельной системы муниципальных органов и должностных лиц.

Функционирование муниципального образования поддерживается специализированным и законодательно обособленным аппаратом, реализующим муниципально-властные полномочия. В рамках этого аппарата законодательно выделяются органы и должностные лица, которые системно и скоординировано осуществляют управление определенными сферами местных общественных отношений. К примеру, в Уставе муниципального образования "Город Первоуральск", утвержденном Решением Первоуральского городского Совета от 25.04.96 года[283], содержалась специальная Глава III “Власть местного самоуправления города Первоуральска”, в которой определялась система и составляющие элементы муниципально-властного аппарата, созданного в данном муниципальном образовании.

---

[283] Устав муниципального образования "Город Первоуральск", утвержденный Решением Первоуральского городского Совета от 25.04.96 г. // Первоуральский рабочий. 1996. 3 мая.

Система муниципальных органов и должностных лиц представляет собой строго сбалансированную и иерархически соподчиненную систему, характеризующуюся единством и дифференциацией составных элементов. Если проанализировать определяющие элементы системы муниципальных органов и должностных лиц, то следует отметить, что население муниципального образования избирает депутатов местного представительного органа, наличие которого в муниципальном образовании является обязательным в соответствии с Законом РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", а также высшее выборное должностное лицо местного самоуправления - Главу муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления представляет собой выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Муниципальный представительный орган обладает совокупностью полномочий, делегированных местным населением выборным представителям, объединенным в специальном коллегиальном учреждении (муниципальном совете, думе), на строго определенный срок.

Как отмечает в своей работе М.Н. Матвеев[284], муниципальный представительный орган не является законодательным, так как он не имеет права принимать законы. В компетенцию муниципального представительного органа входят представительские, нормотворческие, контрольные, а иногда распорядительные и иные полномочия. Представительный орган местного самоуправления, если рассматривать его как участника правоотношений, по своей организационно-правовой форме является учреждением и наделяется правами юридического лица в соответствии с уставом конкретного муниципального образования.

Глава же муниципального образования представляет собой высшее выборное должностное лицо муниципального образования, возглавляющее деятельность по осуществлению на его территории функций местного самоуправления, избираемое гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами Субъекта Российской Федерации.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Согласно уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления.

В системе муниципальной власти следует выделить также местную администрацию, представляющую собой совокупность исполнительских муниципально-властных структур, обеспечивающих непосредственное исполнение вопросов местного значения. Как отмечает Е.С Шугрина, “...на практике в уставах муниципальных образований предусматриваются исполнительные органы местного самоуправления, которые, как правило, возглавляются Главами муниципальных образований на принципах единоначалия

---

[284] Матвеев М. Н. Местные представительные органы власти в системе местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1992. С. 19.

В этом случае полномочия местных администраций должны быть производными от полномочий Главы муниципального образования”[285].

Следует отметить, что в связи с принятием Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ[286] в системе муниципальных органов и должностных лиц следует выделить фигуру Главы местной администрации, представляющего собой муниципальное должностное лицо, назначаемое на должность по контракту и возглавляющее деятельность местной администрации.

В качестве четвертого признака муниципального образования следует выделить то, что за муниципальным образованием закрепляется нормативно определенный комплекс полномочий, которые составляют его компетенцию.

Применительно к содержанию данного признака следует отметить, что муниципальное образование, как субъект публично-правовых отношений, имеет четко нормативно зафиксированную компетенцию, которая изначально была закреплена в главе 3 Закона РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 28.08.1995г.[287] посредством перечисления вопросов местного значения. Как отмечает Н.В. Постовой, компетенция местного самоуправления (которая является тождественной компетенции муниципального образования) представляет собой установленную “нормами конституций, законов, подзаконных актов совокупность прав, обязанностей и предметов ведения жителей муниципального образования, органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления для осуществления функций и задач местного самоуправления”[288].

Таким образом, компетенция муниципального образования состоит из двух элементов:

1) Предметы ведения муниципального образования, представляющие собой сферу местных общественных отношений в рамках которой органы и должностные лица местного самоуправления наделены правом принимать правовые акты и совершать иные юридически значимые действия.

2) Полномочия муниципального образования, представляющие собой совокупность прав и обязанностей, делегированных от имени муниципального образования органам и должностным лицам местного самоуправления.

В настоящее время компетенция различных видов муниципальных образований закрепляется в главе 3 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ посредством перечисления вопросов местного значения, число которых различается в зависимости от вида муниципального образования (поселение, муниципальный район, городской округ).

К примеру, в соответствии со ст. 16 указанного нормативного акта к вопросам местного значения городского округа относятся:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;

---

[285] Шугрина Е.С. Муниципальное право. - М., 1999. С. 12-14.

[286] Российская газета. 2003. 8 октября.

[287] Российская газета. 1995. 1 сентября.

[288] Постовой Н.В. Муниципальное право России. - М., 2000. С.254.

4) организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;
8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;
9) организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;
10) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;
11) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;
12) организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории городского округа, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти;
13) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа, а также организация отдыха детей в каникулярное время;
14) организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
15) создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
16) организация библиотечного обслуживания населения;
17) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;
18) охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах городского округа;
19) обеспечение условий для развития на территории городского округа массовой физической культуры и спорта;
20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;
21) опека и попечительство;
22) формирование и содержание муниципального архива;

23) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
24) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
25) организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа;
26) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа;
27) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
28) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;
29) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа;
30) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа;
31) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;
32) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.

Следует иметь ввиду тот факт, что органы местного самоуправления вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Анализируя вопросы местного значения, можно присоединиться к мнению Н.В. Постового, который отмечает, что полномочия муниципального образования можно подразделить на три группы:

1) Установленные законодательством Российской Федерации.
2) Делегированные государством.
3) Добровольные, т.е. собственные полномочия.[289]

Интересным в этом вопросе является и зарубежный опыт установления компетенции муниципального образования. Так А. Пэюхэнен в своей работе

[289] Постовой Н.В. Муниципальное право России. - М., 2000. С.255.

“Исполнительная власть Финляндии” отмечает, что законодательство Финляндии устанавливает полномочия, обязательные, предусмотренные законом, добровольные, а также вытекающие из поручений сверху.[290] Н.С. Тимофеев указывает, что в Германии полномочия местного самоуправления подразделены на добровольные, обязательные и порученные, т.е. переданные по указанию[291].

В качестве пятого признака муниципального образования следует выделить наделение органов и должностных лиц, выступающих от его имени, правом на издание правовых актов.

В настоящее время от имени муниципального образования наделены правом принимать правовые акты следующие субъекты:

1) представительный орган муниципального образования, принимающий нормативные и иные правовые акты;

2) председатель представительного органа муниципального образования, принимающий правоприменительные правовые акты;

2) глава муниципального образования, принимающий нормативные и иные правовые акты;

3) глава местной администрации, принимающий правоприменительные акты;

4) иные органы местного самоуправления и должностные лица муниципального образования, предусмотренные уставом муниципального образования и наделенные правами по принятию правоприменительных актов.

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, 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, установленных 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 по вопросам, указанным в части 6 статьи 433 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ, 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 Российской Федерации, 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 местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской

---

[290] Пэюхэнен А. Исполнительная власть Финляндии // Государство и право. 1992. №7. С.148.

[291] Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. - М., 1982. С. 47.

Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Шестой признак муниципального образования связан с тем, что оно посредством своих органов и должностных лиц нормативно и организационно, регулирует деятельность местных жителей и различных хозяйствующих субъектов, функционирующих на его территории.

Этот признак, характеризующий публично-правовую природу муниципального образования, тесно связан правомочиями его органов на издание нормативно-правовых актов. Однако, указание при правовой характеристике муниципального образования только на нормотворческие полномочия его органов недостаточно полно раскрывает его публично-правовое содержание, так как отражает только формально-юридическую сторону проблемы.

Содержательным же моментом в правовом положении муниципального образования является то, что муниципальное образование (в лице муниципальных органов и должностных лиц) регулирует деятельность местных жителей и различных хозяйствующих субъектов посредством различных организационно-правовых форм. К числу таких форм можно отнести следующие: выдача разрешений, лицензий; проведение различных согласований; предоставление муниципальных заказов, ссуд, кредитов; заключение договоров.

Причем, как отмечает в своей работе В.Р. Щербаков[292], правовые способы воздействия на хозяйствующих субъектов, не подчиненных муниципальной администрации, значительно ограничены в связи с отсутствием прямой подчиненности данных организаций органам местного самоуправления. Однако, умелое использование организационных форм и способов может положительно влиять на удовлетворение потребностей местных жителей в материальных ресурсах, услугах и в рабочих местах.

К примеру, государственное предприятие не может функционировать абсолютно автономно на территории, на которой расположено: оно пользуется землей, теплом, водой, объектами коммунальной сферы, дорогами, общераспространенными полезными ископаемыми и т. д. Соответственно муниципальное образование, используя предоставленные ему права, может регулировать размер платы за эти ресурсы и услуги в зависимости от вклада, который вносит предприятие в социально-экономическое развитие данного муниципального образования.

К тому же, функционирование любого муниципального образования неразрывно связано с решением стратегического вопроса о том, в каком направлении будет развиваться данная территория. Именно решение этого вопроса обуславливает и нормотворческую деятельность его органов, которая и обеспечивает соответствующий вариант развития муниципального образования.

Седьмым признаком муниципального образования является то, что оно имеет специфическую правовую процедуру создания, преобразования и упразднения.

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте,

---

[292] Щербаков В. Р. Правовое регулирование взаимоотношений органов местного самоуправления и субъектов хозяйствования в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1994. С. 23.

расположенном на межселенных территориях, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о создании на межселенной территории вновь образованного муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с согласия населения муниципального района, выраженного представительным органом данного муниципального района. Закон субъекта Российской Федерации о создании на межселенной территории вновь образованного поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления муниципального района, в период кампании местного референдума. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

Согласно законодательству РФ **преобразованием муниципальных образований** является:

1) объединение муниципальных образований,

2) разделение муниципальных образований,

3) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования. Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования.

Объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром. Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования либо на сходах граждан. Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет менее 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории.

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

Упразднение поселений осуществляется с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Закон субъекта Российской Федерации об упразднении поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Рассмотрев закрепленные в праве признаки муниципального образования, как специфического субъекта публично-правовых отношений, следует указать, что совокупность указанных признаков не исчерпывает все содержание правового института муниципального образования. Муниципальное образовании является

участником частно-правовых отношений, участвуя в гражданском обороте, в связи с этим, рассматривая его правовой статус, необходимо акцентировать внимание и на признаках, характеризующих его как субъекта, участвующего в имущественных правоотношениях.

Однако, при рассмотрении частно-правовых характеристик муниципального образования, с необходимостью приходится всегда учитывать его публично-правовое содержание, которое накладывает значительный отпечаток и на эту сторону правового положения муниципального образования.

Как отмечает Е.А. Суханов, "праву известно несколько различных юридических конструкций, оформляющих участие в гражданских правоотношениях публичных образований. Они могут выступать в роли особых юридических лиц публичного, а не частного права, а также и в своем собственном качестве, свободном от публично-правовых начал, как особый, самостоятельный субъект права наряду с гражданами и юридическими лицами"[293].

В настоящее же время муниципальное образование признано самостоятельным участником гражданских (имущественных) правоотношений. Законодатель, составляя главу пятую Гражданского кодекса РФ, исходил из того, что муниципальные образования:

1) участвуют в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, посредством своих органов, вступающих в правоотношения как в качестве их представителей, так и в качестве самостоятельных субъектов гражданского права;
2) выступают в гражданских правоотношениях на равных началах с иными участниками этих отношений гражданами и юридическими лицами;
3) правовое положением муниципальных образований в гражданских правоотношениях определяется в соответствии с нормами, регулирующими участие в упомянутых отношениях юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

В качестве первого частно - правового признака муниципального образования можно выделить то, что муниципальное образование имеет Устав, в котором закрепляется его индивидуализированное наименование, указывается организационно-правовая форма, собственник имущества, характер деятельности и другие сведения, предусмотренные законодательством.

Очевидно, что муниципальное образование, как и любой субъект хозяйственно-правовых отношений, должно иметь учредительные документы, соответствующие действующему законодательству Российской Федерации. Для муниципального образования таким документом является Устав муниципального образования, являющийся обязательным элементом в местной нормотворческой базе, как верно отмечает Е.С. Шугрина "...устав обладает высшей юридической силой в массиве норм, принимаемых органами местного самоуправления или местным сообществом непосредственно"[294].

Как отмечает в своей работе С.В. Арбузов[295], в отличие от других субъектов хозяйственного оборота принятие устава муниципального образования имеет специфическую процедуру. В соответствии с законодательством Российской

---

[293] Суханов Е.А. Юридические лица, государственные и муниципальные образования (Комментарии Гражданского кодекса РФ) // Хозяйство и Право 1995. № 4. С.3.

[294] Шугрина Е.С. Муниципальное право. - М. 1999. С.115.

[295] Арбузов С. В. Устав муниципального образования и основные проблемы уставного регулирования (на примере городского самоуправления): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2001. С.30.

Федерации устав муниципального образования принимается выборным представительным органом местного самоуправления либо непосредственно гражданами, проживающими на территории муниципального образования (путем референдума, схода).

Специфическим моментом является также и то, что устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в государственном органе Субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Причем, государственная регистрация устава муниципального образования является необходимым условием вступления устава в силу.

В качестве второго частно-правового признака муниципального образования следует выделить то, что муниципальное образование наделяется определенной совокупностью источников финансовых средств.

Этот признак муниципального образования одновременно характеризует его гражданско-правовое и публично-правовое содержание. Как отмечает в своей работе С.С. Кузнецов[296], любой субъект хозяйственных правоотношений имеет в своем распоряжении совокупность денежных средств, закрепленную за ним. Однако, правовой статус местного бюджета, только частично представляющего собой совокупность денежных средств, находящихся в распоряжении муниципального образования, принципиально отличается от средств, находящихся в распоряжении традиционных субъектов гражданско-правовых правоотношений.

Важно отметить, что за муниципальным образованием закрепляются не сами денежные средства как таковые, а источники их формирования. Указанные финансовые средства только планируются в местном бюджете, они могут быть собраны, а могут быть и не собраны. В силу этого обстоятельства правовой статус местного бюджета кардинально отличается от правового статуса финансовых средств, находящихся на счетах традиционных субъектов гражданских правоотношений.

В теоретическом плане местный бюджет следует определить как планируемый объем доходов и расходов муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. В структуре местного бюджета выделяются доходная и расходная части. Доходная часть местного бюджета (планируемый объем доходов муниципального образования) состоит из:

1) собственных доходов муниципального образования,
2) поступлений от регулирующих доходов,
3) финансовой помощи в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований),
4) средств по взаимным расчетам.

В отличие же от любого хозяйствующего субъекта средства, планируемые в местном бюджете, являются собственностью муниципального образования и расходуются в строго определенном порядке. Распределение средств местного бюджета по отдельным статьям производится на основании бюджетной классификации, утверждаемой органами государственной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим порядок и содержание бюджетной классификации в Российской Федерации[297].

---

[296] Кузнецов С. С. Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (по материалам Западной Сибири): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Томск, 1999. С. 27.

[297] К примеру, Законом Российской Федерации от 15.08.96 N 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации (с изменениями на 26 марта

В качестве третьего частно-правового признака муниципального образования можно выделить закрепление за ним на праве собственности обособленного имущества.

Этот признак местного публично-правового образования выделялся еще представителями дореволюционной российской юридической школы. К примеру, Б.О. Чичерин в своей работе “Курс государственной науки. Общее государственное право” отмечал, что территориальная община является юридическим лицом, владеющими имуществом[298].

В настоящее время, как отмечает в своей работе Т. П. Гелоголева[299], муниципальному образованию, как и любому субъекту гражданских правоотношений, для участия в имущественных правоотношениях необходимо иметь обособленное имущество. Обособленное имущество муниципального образования является гарантией его имущественной ответственности. Именно это обстоятельство является одной из причин, в силу которых законодатель закрепил за муниципальными образованиями определенный имущественный комплекс, пообъектный состав которого нормативно зафиксирован в Постановлении Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 года № 3020I "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность"[300], а также в ст. 29 Закона Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ".

Указанное в вышеприведенных нормативных актах имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является в соответствии со ст.215 Гражданского Кодекса Российской Федерации муниципальной собственностью, а муниципальное образование (если его рассматривать как самоорганизованное в правовой форме местное население) реализует правомочия владения, пользования и распоряжения объектами муниципальной собственности.

Так как в соответствии с п. 1 и 2 ст. 209 Гражданского Кодекса муниципальному образованию, как собственнику муниципального имущества, принадлежат права владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, то оно вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать муниципальное имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Следует особо отметить, что управление собственностью муниципального образования имеет достаточно сложную систему. По нашему мнению, необходимо акцентировать внимание на том, что наряду с муниципальным

1998 года) // СЗ РФ. 2000. N 32. Ст. 3333.

[298] Чичерин О.Б. Курс государственной науки. Общее государственное право. - М., 1894. ч.1. С.391.

[299] Гелоголева Т. П. Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации (межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону, 2000. С. 27.

[300] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

образованием выделяются и иные субъекты, имеющие возможность реализовать отдельные правомочия по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, а именно:

1) население**, самоорганизованное в форме муниципального образования**, которое реализует основные правомочия права муниципальной собственности:

а) посредством местных референдумов;

б) через выборные органы местного самоуправления;

в) через органы территориального общественного самоуправления;

г) через другие образуемые в муниципальном образовании органы местного самоуправления;

2) местный представительный орган;

3) Глава муниципального образования и вся подчиненная ему совокупность муниципальных органов, должностных лиц, муниципальных служащих и просто работников муниципальных предприятий и учреждений.

Однако, как указывает в своей работе М.И. Брагинский[301], специфика решения вопроса о дееспособности муниципальных образований решена в правовой науке достаточно определенно и сводится к нескольким обстоятельствам.

Во-первых, кто бы ни осуществлял действия от имени муниципального образования, именно оно должно быть признано носителем соответствующих прав и обязанностей.

Во-вторых, публичное образование само является носителем субъективных прав и обязанностей, хотя приобретать и осуществлять эти права и обязанности оно может, лишь действуя через определенные органы.

В-третьих, к органам, через которые публичные образования осуществляют свои юридические и фактические действия, имеющие гражданско-правовое значение, относятся органы местного самоуправления, указанные в ст. 125 ГК РФ.

Однако, следует отметить, что реализацию муниципальными органами и должностными лицами отдельных правомочий по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью нельзя трактовать как абсолютный переход права собственности от местного населения к указанным субъектам, так как что гражданско-правовые правомочия муниципальных органов и их должностных лиц полностью производны от содержания права собственности, принадлежащего прежде всего местному населению.

При этом, как верно отмечает в своей работе Н.В. Постовой, признаки юридического лица, которыми обладают муниципальное образование и органы местного самоуправления носят взаимообуславливающий характер. Они разделены на две неразрывно связанные части. Одна часть принадлежит муниципальному образованию, другая - органам местного самоуправления. Муниципальное образование является собственником, но не может осуществлять права собственника относительно имущества, органы местного самоуправления не имеют собственности, но осуществляют права собственника от имени муниципального образования[302].

Специфика имущества муниципального образования особенно наглядно проявляется в объектах муниципальной собственности, включающих в себя: средства, поступающие в доходную часть местного бюджета; средства муниципальных внебюджетных фондов; имущество, закрепленное за органами

---

[301] Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. - М., 1981. С. 144-145.

[302] Постовой Н.В. Муниципальное право России. - М., 2000. С.255.

местного самоуправления; муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности; муниципальные предприятия; муниципальные банки и другие муниципальные финансово - кредитные организации; муниципальный жилищный фонд и муниципальные нежилые помещения; муниципальные учреждения образования и здравоохранения, культуры и спорта; ценные бумаги, находящиеся в муниципальной собственности.

Анализируя пообъектный состав муниципальной собственности следует отметить также и то, что в соответствии с законодательством Российской Федерации имущество, находящееся в собственности муниципальных образований подразделяется на две части:

1) Имущество, составляющее казну муниципального образования и состоящее из средств местного бюджета и иного муниципального имущества, не закрепленного за муниципальными предприятиями и учреждениями.

2) Имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Также следует отметить, что особенности перечня имущества, закрепленного на праве собственности за муниципальными образованиями, предопределяют значительную специфику владения, пользования и распоряжения этим имуществом, которая в значительной мере накладывает отпечаток на содержание права муниципальной собственности.

Значительной спецификой отличается и содержание правомочий по владению, пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности, которое по мнению Е.А. Суханова является “наиболее широким по содержанию вещным правом, которое дает возможность своему обладателю-собственнику, и только ему, определять содержание и направления использования принадлежащего ему имущества, осуществляя над ним полное "хозяйственное господство"[303]. Специфика эта состоит в том, что муниципальное образование, как самоорганизованное в правовой форме местное население, имеет достаточно ограниченные возможности для непосредственного распоряжения муниципальной собственностью. Большинство же конкретно-правовых правомочий по владению, пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности осуществляют органы и должностные лица местного самоуправления.

Однако, правомочия указанных субъектов полностью производны от права муниципальной собственности, нормативно закрепленного за муниципальным образованием, и местное население имеет возможность изъять у них переданные полномочия. В силу вышеуказанных причин, органы и должностные лица местного самоуправления, в нашем понимании, не могут быть признаны собственниками муниципального имущества, и должны рассматриваться только лишь в качестве муниципально-властных субъектов, наделенных отдельными правомочиями, связанными с владением, пользованием или распоряжением объектами муниципальной собственности.

В качестве четвертого частно-правового признака муниципального образования можно выделить то, что муниципальное образование имеет специфическую форма учета объектов муниципальной собственности.

Применительно к данному признаку муниципального образования следует акцентировать внимание на том, что муниципальное образование, как субъект гражданских правоотношений, не имеет в отличие от других хозяйствующих

---

[303] Суханов Е.А. Общие положения о праве собственности и других вещных правах (Комментарий Гражданского кодекса РФ). // Хозяйство и Право. 1995. №6. С.29.

субъектов самостоятельного баланса, учитывающего все имущество, денежные доходы и расходы муниципального образования. В силу указанного обстоятельства, муниципальные образования являются публично-правовыми собственниками, не имеющими баланса как формы бухгалтерской отчетности, применяемой для учета своего имущества юридическими лицами, и их собственность, как отмечает А.А. Шишкин[304], не может рассматриваться в качестве объекта бухгалтерского учета в общепринятом смысле.

В ст. 1 Федерального закона "О бухгалтерском учете"[305] сказано, что бухгалтерский учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах организаций и их движении путем сплошного, непрерывного и документального учета всех хозяйственных операций. Объекты бухгалтерского учета - имущество организаций, их обязательства и хозяйственные операции, осуществляемые организациями в процессе их деятельности.

Следовательно, бухгалтерский учет применим только к имуществу, принадлежащему на вещных правах каким-либо организациям. Реальный аналитический учет объектов муниципальной собственности не может осуществляться в чистом виде по правилам Закона РФ “О бухгалтерском учете” и принятых в его развитие нормативно-правовых актов, а должен вестись в специфической форме.

Однако, указанное обстоятельство совсем не означает, что в муниципальном образовании вообще не ведется учет объектов муниципальной собственности, так как муниципальная собственность, как и любой другой вид собственности, нуждается в соответствующем правовом закреплении и учете. Формой же разграничения и правовой легитимации объектов муниципальной собственности является реестр муниципальной собственности, который в обязательном порядке ведется муниципальным органом, ведающем вопросами учета и управления собственностью муниципального образования.

Наличие такого реестра, как отмечает Е.А. Илюхина[306] и необходимо для легитимации любого имущества в качестве объекта муниципальной собственности. К примеру, в случаях передачи нежилых помещений из федеральной собственности в муниципальную, законодатель требует включать их в реестр муниципальной собственности в порядке, предусмотренном "Положением об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности”.

Пятым частно-правовым признаком муниципального образования является то, что муниципальное образование, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, арбитражном и третейском суде.

В соответствии со ст. 124 ГК РФ[307], как специфический субъект правоотношений, муниципальное образование обладает гражданской правоспособностью. Как уже указывалось, ее специальный характер

---

[304] Шишкин А. А. Правовые проблемы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 1999. С.26.
[305] Закон Российской Федерации от 21.11.96 N 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. 1996. N 48. Ст. 5369.
[306] Илюхина Е. А. Правовое регулирование отношений муниципальной собственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1996. С.27.
[307] СЗ РФ. 1994. N 32. Ст. 3301.

определяется самой природой таких образований. Это обусловливает содержание и объем приобретаемых ими гражданских правомочий, способы и порядок осуществления правомочий.

Конечно, муниципальное образование, как самоорганизованное в правовой форме местное население, не может непосредственно осуществлять все указанные права юридического лица. По мнению Н.В. Постового, "...территориальная организация, то есть муниципальное образование не может выступать в таком качестве непосредственно".[308] Поэтому, осуществление всех этих прав делегируется на основании с п.2 ст. 125 ГК РФ местным населением муниципальным органам и должностным лицам.

Таким образом, муниципальные образования участвуют в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, действуя через систему своих органов. В рамках компетенции, установленной актами, определяющими их статус, эти органы могут от имени муниципальных образований своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности.

В первую очередь непосредственным представителем населения муниципального образования в гражданско-правовых правоотношениях является Глава муниципального образования, который представляет собой высшее выборное должностное лицо муниципального образования, возглавляющее деятельность по осуществлению на его территории функций местного самоуправления. Естественно, что именно Глава муниципального образования законодательно признан субъектом, который представляет разнообразные интересы муниципального образования (в том числе и имущественные), его жителей, выступает официальным представителем муниципального образования в стране и за рубежом, принимает меры по обеспечению и защите интересов муниципального образования в судах общей юрисдикции, Арбитражном и Уставном судах[309].

Помимо Главы муниципального образования от имени муниципального образовании может выступать Глава местной администрации, который вправе заключать гражданско-правовые договора, выступать поручителем в гражданских правоотношениях, исполнять и требовать исполнения обязательств в отношении муниципального образования.

Однако, следует отметить, что Глава муниципального образования либо Глава местной администрации не всегда в состоянии самостоятельно реализовать все правомочия субъекта, представляющего интересы муниципального образования в гражданско-правовых отношениях. В силу этого в муниципальном праве предусмотрен институт делегирования их полномочий муниципальным органам и должностным лицам, находящимся в непосредственном его подчинении. Именно эти лица в большинстве случаев непосредственно представляют интересы муниципального образования в судебных органах, а также реализуют и другие правомочия свойственные собственнику муниципального имущества.

Также, полномочиями в сфере представления имущественных интересов муниципального образования может быть наделен Председатель местного

---

[308] Постовой Н.В. Муниципальное право России. - М., 2000. С.68.

[309] К примеру, таким образом определялся статус Главы муниципального образования в Законе Свердловской области от 24.07.97 N 52-ОЗ "О статусе глав муниципальных образований и выборных глав администраций поселений, сельсоветов в Свердловской области" // Законодательство Свердловской области. – Екатеринбург. 2002. С.234.

представительного органа, как руководитель местного представительного органа, являющегося выразителем интересов населения муниципального образования. К примеру, в Уставе муниципального образования “Город Алапаевск” отмечалось, что Председатель местного представительного органа в соответствии с Уставом муниципального образования может иметь право представлять интересы местного населения в различных государственных органах, а также заключать от имени муниципального образования отдельные договора гражданско-правового характера[310].

Отметим также и то, что отмеченные субъекты, представляющие интересы муниципального образования в имущественных правоотношениях, не обладают абсолютной самостоятельностью по отношению к муниципальному имуществу. Для совершения отдельных сделок с объектами муниципальной собственности[311] требуется предварительное одобрение общего собрания депутатов местного представительного органа.

Достаточно важным моментом в рассматриваемом вопросе является то, что непосредственные полномочия муниципальных органов, выступающих в имущественных правоотношениях от имени соответствующих публично-правовых образований, определены в соответствии с пп. 1 и 2 ст. 125 ГК. Так в отношении бюджетных средств, такими органами выступают финансовые органы; в отношении памятников истории и культуры от имени муниципальных образований выступают управления культуры; в отношении муниципального имущества от имени муниципальных образований выступают комитеты по управлению муниципальным имуществом. Однако, следует особо подчеркнуть, что все перечисленные субъекты имущественных правоотношений являются только лишь органами собственника, прямо уполномоченными им выступать от его имени в тех или иных конкретных правоотношениях.

Как отмечает в своей работе В.В. Белораменский[312], следует обратить внимание и на новеллу законодателя, содержащуюся в п.3 ст. 125 ГК РФ, в соответствии с которой в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от имени муниципального образования могут выступать юридические лица и граждане.

В данном случае юридические лица или граждане, становятся при этом представителем муниципального образования в конкретных правоотношениях. Например, при распространении муниципальных ценных бумаг в такой роли могут выступать коммерческие банки, уполномоченные на проведение данной деятельности.

Однако, такое участие в правоотношениях от имени муниципального образования безусловно требует прямого указания на это в соответствующем нормативном акте. Если же такого нормативного указания нет, то в качестве контрагента в данном правоотношении будет выступать соответствующий муниципальный орган как самостоятельное юридическое лицо (учреждение или

---

[310] Устав муниципального образования “Город Алапаевск”, принятый Решением Думы муниципального образования город Алапаевск от 4.07.97 N 43 // Информационная справочно-правовая система «Кодекс». URL: http://www.kodeks.net (дата обращения: 11.08.1997).

[311] К примеру, при отчуждении объектов муниципальной собственности.

[312] Белораменский В. В. Городское самоуправление в России (конституционно-правовые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - СПб, 1995. С.24.

иная некоммерческая организация), который и будет нести ответственность по возникшим обязательствам[313].

В качестве шестого частно-правового признака муниципального образования следует выделить наличие у муниципального образования печати со своим полным наименованием, штампов, бланков и других реквизитов, регистрируемых в порядке, установленном действующим законодательством.

Как и любой субъект, наделенный правами юридического лица, муниципальное образование имеет печать, штампы, бланки, зарегистрированные в соответствующем порядке. Однако, публично-правовой статус муниципального образования обуславливает определенные особенности его символики.

Все реквизиты муниципального образования: их описание, порядок использования устанавливаются в соответствующих положениях, которые утверждаются местным представительным органом и являются неотъемлемой частью Устава муниципального образования.

Эмблемой муниципального образования является герб. Описание герба и порядок его использования устанавливается в специальном положении о гербе, которое утверждается решением местного представительного органа. В ряде уставов муниципальных образований содержится требование о том, что использование символа муниципального образования в качестве товарного знака или в рекламе допускается только в соответствии с решением местного представительного органа[314].

Так как муниципальные образования обладают самостоятельностью в вопросах, связанных с местной символикой, то в уставе муниципального образования могут быть предусмотрены и другие специфические элементы местной символики, такие как гимн, флаг.

Седьмым частно-правовым признаком муниципального образования является то, что оно несет ответственность по своим обязательствам.

Как отмечает в своей работе Т.П. Гелоголева[315], применительно к содержанию данного признака следует уточнить, что в соответствии со ст. 125 ГК РФ муниципальное образование действует в гражданском обороте посредством своих органов и оно само не может создать для себя какие - либо обязанности. Как точно отмечает Н.В. Постовой, муниципальное образование, как субъект гражданских правоотношений, возлагает бремя ответственности за все происходящее на органы местного самоуправления. Оно не само несет ответственность, а предоставляет такую возможность органам местного самоуправления. Право и обязанность нести ответственность в данном случае имеют делегированный характер[316].

Следует отметить, что существенным отличием муниципальных образований от различных форм юридических лиц является повышенная степень их материальной обеспеченности по своим обязательствам, так как муниципальное образование в соответствии с ч.1 ст.126 Гражданского Кодекса

---

[313] При возможной субсидиарной ответственности муниципального образования в силу п. 2 ст. 120 ГК РФ.

[314] Например, такое требование содержалось в ч.2 ст.4 Устава города Екатеринбурга, утвержденного Решением городской Думы Екатеринбурга от 16.10.95 г. // Устав города Екатеринбурга. – Екатеринбург, 1996.

[315] Гелоголева Т. П. Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации (межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону, 2000. С. 26.

[316] Постовой Н.В. Муниципальное право России. - М., 2000. С.67.

Российской Федерации отвечает по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными им юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности.

Однако, следует отметить, что муниципальные образования не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц, кроме случаев, установленных законом. К примеру, муниципальное учреждение отвечает по своим обязательствам денежными средствами, а при их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет муниципальное образование, как собственник соответствующего имущества.

Специфика ответственности муниципального образования также состоит в том, что в соответствии с законодательством возмещению подлежит вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления.

Причем, возмещение вреда в таком случае производится в соответствии со ст. 1069 Гражданского Кодекса РФ за счет казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов местного самоуправления. Вместе с тем муниципальному образованию при возмещении им вреда, причиненного должностным лицом муниципального органа, предоставляется право регресса к этому лицу, если его вина установлена решением суда, вступившим в законную силу.

Таковы основные ключевые признаки муниципального образования как правового образования, занимающего важное место в правовых конструкций муниципального права. Их знание позволит составить целостное представление о понятии, признаках и особенностях различных видов муниципальных образований.

Глава 4
Специализированные отраслевые институты муниципального права

Правовой институт Главы муниципального образования.
Правовой институт Главы местной администрации.
Правовой институт администрации муниципального образования.
Правовой институт представительного органа муниципального образования.
Правовой институт депутата представительного органа муниципального образования.
Правовой институт контрольного органа муниципального образования.
Правовой институт избирательной комиссии муниципального образования.
Правовой институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.
Правовой институт муниципально-правовой ответственности.
Правовой институт юридических гарантий прав граждан РФ на осуществление местного самоуправления.
Правовой институт форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

§-4.1. Правовой институт Главы муниципального образования

- Понятие Главы муниципального образования
- Правовой институт Главы муниципального образования
- Признаки Главы муниципального образования
- Правовой статус Главы муниципального образования
- Процедура занятия и освобождения от должности Главы муниципального образования
- Компетенция Главы муниципального образования
- Ограничения, связанные с деятельностью Главы муниципального образования
- Гарантии деятельности Главы муниципального образования
- Специфические виды ответственности Главы муниципального образования

Литература

Артюхов Ю.С. Некоторые вопросы муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2007. №19; *Бабичев И.В.* Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие: Автореф. дисс… канд. юрид. наук. М., 1999; *Васильев В.И.* О полноте статуса муниципального выборного лица // Журнал российского права. 2005. N 12.; Ершова Е.А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих России. М., 2008; *Копысова С.Г.* Глава муниципального образования как инициатор муниципально-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 4; *Макаров И.* Актуальные проблемы правового статуса глав муниципальных образований // Журнал российского права. 2008. №7; *Распопин М.* Отрешение от должности главы муниципального образования // Законность. 2007. №10; *Сергеев А.А.* Проблемы конституционно-правовой ответственности выборных лиц государственной власти и местного самоуправления // Правоведение. 2003. N 3; Сергеев А.А. О трудовых правах выборных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. №13; *Соловьев С.Г.* Ответственность глав муниципальных образований // Законность. 2005. №8; *Соловьев С.Г.* Проблемы функционального разграничения компетенции Главы муниципального образования и местного представительного органа в системе муниципальной власти // Государство и право. 2004. №3; Степанова А.А. К вопросу об отзыве главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2006. №8; Хлопков А. Дисциплинарная ответственность глав муниципальных образований // Законность. 2009. №3; *Шугрина Е.С.* Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. №5. 2005.

Правовой статус Главы муниципального образования, как должностного лица, возглавляющего систему органов и должностных лиц местного самоуправления, представляет несомненный интерес как в учебном, так и в научном плане. Термин “Глава муниципального образования” был введен в оборот Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. До появления данного акта в нормативных актах встречались термины “Глава местной администрации”, “Глава местного самоуправления”, содержание которых сводилось к обозначению высшего должностного лица в муниципальном образовании.

В настоящее время, правовой институт Главы муниципального образования представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих правовой статус Главы муниципального образования. В соответствии с действующим законодательством под Главой муниципального образования понимается высшее выборное должностное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования и наделяемое уставом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В законодательстве Российской Федерации закрепляются признаки Главы муниципального образования, определяющие соответствующий правовой статус и отграничивающие его правовое положение от других муниципальных должностных лиц.

ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- **Обязательный статус в муниципальном образовании.**
- **Специфическая процедура занятия и освобождения должности.**
- **Собственная компетенция для решения вопросов местного значения.**
- **Ограничения, связанные с деятельностью.**
- **Трудовые, организационные и социальные гарантии деятельности.**
- **Специфические уголовно- правовые и административно-правовые гарантии деятельности.**
- **Специфические виды ответственности.**

I. Должность Главы муниципального образования имеет обязательный статус в муниципальном образовании.

В настоящее время в ст. 34 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закреплено положение о том, что должность Главы муниципального образования включается в систему органов местного самоуправления в обязательном порядке, так как наличие в структуре органов местного самоуправления Главы муниципального образования, является обязательным.

Ранее, в соответствии с федеральным законодательством должность выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления, не являлась обязательной в системе местного самоуправления.

На основе ранее действующего законодательства Конституционный Суд РФ отмечал недопустимость прямых указаний в региональном законодательстве об учреждении должностей глав местного самоуправления и тем более установлении порядка замещения этих должностей[317]. Верховный Суд РФ, рассматривая подобный вопрос, указывал, что выборы Глав муниципальных образований могут быть назначены и проведены лишь после того, как такая выборная должность будет предусмотрена уставом конкретного муниципального образования[318].

II. Должность Главы муниципального образования предполагает специфическую процедуру ее занятия и освобождения.

Глава муниципального образования избирается двумя способами:

1) гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

2) представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

---

[317] Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. №15-П.

[318] Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2001. №1.

В соответствии с законодательством в уставах муниципальных образований устанавлен ряд требований к кандидатам на должность Главы муниципального образования:

1) ценз, связанный с наличием активного избирательного права;

2) возрастной ценз (достижение возраста – 21 год);

3) ценз оседлости (проживание на территории муниципального образования не менее одного года).

Следует отметить, что в некоторых уставах муниципальных образований устанавливался ценз, связанный с наличием у кандидата на должность Главы муниципального образования высшего образования. К примеру, такой ценз был установлен в редакции Устава города Екатеринбурга от 16 октября 1995 года, в редакции Устава муниципального образования города Краснотурьинска от 26 сентября 1996 года и в редакции Устава города Кургана от 12 сентября 1996 года.

Следует понимать, что введение образовательного ценза и других цензов, не предусмотренных федеральным законодательством, в настоящее время противоречит общим принципам избирательного законодательства. Вместе с тем, по мнению Президента РФ, еще в 2001 году назрела необходимость предусмотреть дополнительные законодательные ограничения для людей, претендующих на должность Главы муниципального образования и имеющих не снятые и не погашенные судимости[319].

Передача атрибутов самоуправления вновь избранному Главе муниципального образования оформляется актом в порядке, определяемом местным представительным органом. При вступлении в должность Глава муниципального образования на сессии местного представительного органа в торжественной обстановке принимает присягу, текст которой утверждается местным представительным органом. О вступлении в должность Главы муниципального образования местный представительный орган принимает решение, которое вступает в силу в порядке, определенном Уставом муниципального образования. Срок полномочий Главы муниципального образования определяется уставом муниципального образования. Его полномочия могут прекратиться в связи с истечением срока, а также досрочно.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в следующих случаях:

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) отрешения от должности;

4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

6) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

7) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

8) прекращения гражданства Российской Федерации, а также прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

9) отзыва избирателями;

10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

---

[319] Российская газета. 2001. 28 февр.

11) досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

III. Глава муниципального образования наделяется собственной компетенцией для решения вопросов местного значения.

Следует помнить, что в настоящее время термин «Глава муниципального образования» обозначает три разные должности:

1) Глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию

2) Глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган муниципального образования.

3) Глава муниципального образования, возглавляющий местный представительный орган и местную администрацию (в поселениях с численностью населения менее 1000 человек).

Компетенция Главы муниципального образования, как совокупность прав и обязанностей, в общем виде может быть определена посредством перечисления его функций, представляющих основные направления деятельности Главы муниципального образования.

К ним относятся:

1) Представительская функция, состоящая в представительстве интересов муниципального образования.

2) Нормотворческая функция, состоящая в принятии юридических норм.

3) Хозяйственно - правоприменительная функция, состоящая в реализации требований юридических норм и руководстве местным хозяйством.

4) Руководящая функция, состоящая в руководстве местным представительным органом либо местной администрацией.

5) Контрольная функция, состоящая в контроле за деятельностью подконтрольных муниципальных органов и должностных лиц.

Следует учитывать, что компетенция Главы муниципального образования во многом зависит от модели организации системы муниципальной власти, закрепленной в Уставе конкретного муниципального образования. Глава муниципального образования может избираться на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава.

В случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию. При избрании представительным органом муниципального образования Глава муниципального образования исполняет полномочия его председателя. В законодательстве особо отмечается, что Глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

С учетом вышеизложенного, компетенция Главы муниципального образования состоит из закрепленных за ним полномочий, которые могут быть подразделены на несколько групп:

1. Представительские полномочия.

1) Представляет муниципальное образование в отношениях с органами и должностными лицами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, с органами и должностными лицами местного самоуправления, с органами территориального общественного самоуправления, с муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями, с организациями, общественными объединениями и гражданами;

2) Без доверенности действует от имени муниципального образования во всем спектре правоотношений.
3) Выступает официальным представителем муниципального образования как внутри страны, так и за ее пределами.
4) Принимает меры по обеспечению и защите интересов муниципального образования в судебных органах.

2. Полномочия по руководству местным представительным органом.

1) Созывает очередные и внеочередные сессии Собрания депутатов.
2) Председательствует на сессиях Собрания депутатов.
3) Подписывает протоколы сессий Собрания депутатов.
4) Обеспечивает выполнение принятых Собранием депутатов решений.
5) Координирует деятельность постоянных и временных комиссий.
6) Направляет на предварительное рассмотрение вопросы, относящиеся к компетенции Собрания депутатов;
7) Руководит работой аппарата Собрания депутатов, заключает и расторгает трудовые договоры с работниками аппарата, применяет меры поощрения и дисциплинарного взыскания в отношении их.
8) Содействует своевременному обеспечению комиссий и депутатских групп материалами и документами по рассматриваемым ими вопросам.
9) Осуществляет контроль за выполнением решений Собрания депутатов и за своевременным рассмотрением и реализацией предложений и замечаний депутатов, постоянных комиссий и депутатских групп.
10) Организует контроль за исполнением мероприятий по реализации наказов избирателей.
11) Объявляет о проведении "Дня депутата", депутатских слушаний, совещаний, пресс-конференций.

3. Полномочия по руководству местной Администрацией и подчиненными исполнительными органами.

1) Разрабатывает: схему управления муниципальным образованием, структуру, штаты местной Администрации и смету расходов на ее содержание, и вносит их на утверждение местного представительного органа, принимает меры по их реализации.
2) Руководит Администрацией, определяет основные направления ее деятельности.
3) Назначает должностных лиц местного самоуправления.
4) В случаях, предусмотренных настоящим Уставом, применяет к должностным лицам местного самоуправления меры поощрения и дисциплинарной ответственности в соответствии с действующим законодательством.
5) Вносит на утверждение местного представительного предложения по социальным гарантиям должностных лиц местного самоуправления и работников Администрации.
6) Принимает меры по обеспечению правопорядка, в пределах своей компетенции, координирует деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью.
7) Руководит гражданской обороной муниципального образования, осуществляет мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.
8) Выполняет мероприятия по обеспечению мобилизационной готовности муниципального образования, проведению призыва на военную службу, охране государственной тайны.
9) Организует прием граждан, рассмотрение их заявлений, предложений и жалоб, принятие по ним решений в пределах своей компетенции.

10) Обеспечивает исполнение утвержденных местным представительным органом мероприятий по выполнению наказов избирателей.

4. Хозяйственные полномочия

1) Подписывает от имени муниципального образования исковые и иные заявления в судебные органы.

2) Издает Постановления о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных унитарных предприятий и учреждений.

3) Утверждает структуру, штаты и смету расходов на содержание муниципальных унитарных предприятий и учреждений, закрепляет им в хозяйственное ведение или в оперативное управление муниципальное имущество.

4) Назначает на должность и освобождает от должности руководителей муниципальных унитарных предприятий и учреждений, применяет к ним меры поощрения и дисциплинарной ответственности в соответствии с действующим законодательством и в порядке, установленном местным представительным органом.

5) Распоряжается средствами бюджета муниципального образования в соответствии с бюджетной росписью;

6) Издает документы о предоставлении во владение, пользование и распоряжение муниципального имущества, в том числе земельных участков, производит их изъятие в порядке, установленном местным представительным органом.

7) Заключает от имени муниципального образования договоры и соглашения с органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, с органами местного самоуправления, с организациями, общественными объединениями и гражданами.

8) В порядке, установленном местным представительным органом, дает разрешение на строительство и реконструкцию объектов на территории муниципального образования, создает комиссию и утверждает акт о приеме в эксплуатацию вновь построенных и реконструированных объектов.

9) Вносит на рассмотрение и утверждение местного представительного органа предложения о принятии планов, в том числе генерального плана, программ развития, бюджета муниципального образования, общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, обеспечивает их исполнение и представляет местному представительному органу соответствующие отчеты.

5. Контрольные полномочия.

1) Контролирует деятельность сотрудников местного представительного органа.

2) Контролирует исполнение обязанностей и соблюдение дисциплины депутатами местного представительного органа.

3) Контролирует деятельность исполнительных органов и должностных лиц местного самоуправления.

4) Контролирует деятельность муниципальных предприятий и учреждений.

6) Контролирует исполнение местного бюджета.

6. Правотворческие полномочия

1) Подписывает и опубликовывает решения Собрания депутатов.

2) Издает постановления (нормативные акты) и распоряжения (правоприменительные акты) по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования.

3) Издает постановления (нормативные акты) и распоряжения (правоприменительные акты) по вопросам организации деятельности местной администрации муниципального образования в случае, если глава

муниципального образования исполняет обязанности Главы местной администрации.

Следует особо обратить внимание на то, что Постановления Главы муниципального образования представляют собой нормативные акты, так как содержат узаконенные правила поведения общего характера, действующие непрерывно во времени в отношении неопределенного круга лиц и неограниченного количества случаев.

Распоряжения Главы муниципального образования, принимаемые по конкретным организационным и внутриорганизационным вопросам (выделение денежных средств, прием на работу в аппарат Главы муниципального образования) не содержат правил поведения общего характера (юридических норм), а содержат индивидуально - ориентированные, организационно-распорядительные и правоприменительные предписания индивидуализированного характера. В связи с этим, Распоряжения Главы муниципального образования, не содержащие юридических норм, следует рассматривать как правоприменительные акты (акты применения права).

IV. Глава муниципального образования имеет специфические ограничения, связанные с его профессиональной деятельностью.

Глава муниципального образования, не вправе:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельности;

2) быть депутатом законодательных органов Российской Федерации, Законодательного Собрания Субъекта РФ;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, независимо от его организационно-правовой формы, кроме случаев, когда непосредственное участие в управлении хозяйствующим субъектом входит в его должностные обязанности в соответствии с федеральными, законами Субъекта РФ, уставом муниципального образования (без получения личного дохода);

4) состоять членом органов управления хозяйствующим субъектом, если иное не предусмотрено федеральным и законодательством Субъекта РФ, уставом муниципального образования (без получения личного дохода);

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органах местного самоуправления своего муниципального образования, а также в организациях, независимо от форм их собственности;

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое муниципальное имущество и служебную информацию;

7) получать гонорары за публикации и выступления в порядке осуществления служебной деятельности в качестве главы муниципального образования;

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей;

9) выезжать в служебные командировки за счет юридических и физических лиц, в том числе иностранных, за исключением служебных поездок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности между органами местного самоуправления с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также с соответствующими органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

10) принимать участие в забастовках, а также иных действиях, нарушающих нормальное функционирование органов местного самоуправления;

11) использовать свои должностные полномочия в интересах политических партий, общественных и религиозных объединений.

13) не передавать в доверительное управление под гарантию государства на время исполнения своих обязанностей находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале хозяйствующих субъектов в порядке, определяемом уставом, другими нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с федеральными и законами Субъекта РФ;

14) ежегодно не представлять в органы государственной налоговой инспекции сведения о доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения.

V. Глава муниципального образования обладает специфическими трудовыми, организационными и социальными гарантиями деятельности.

Главе муниципального образования гарантируются:

1) денежное содержание, а также компенсационные выплаты и пособия, предусмотренные трудовым законодательством;

2) условия службы, обеспечивающие выполнение должностных полномочий;

3) ежегодные основной и дополнительные оплачиваемые отпуска;

4) медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода на пенсию;

5) санаторно-курортное лечение в соответствии с заключением медицинского учреждения;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения ущерба здоровью и имуществу в связи с исполнением должностных полномочий;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения службы;

8) пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов его семьи в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

9) правовая защита его и членов его семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных полномочий.

10) предоставление в зависимости от условий службы в случаях и в порядке, установленных нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с федеральными и законами Субъекта РФ, служебного транспорта или денежной компенсации транспортных расходов.

11) получение назначенного ему денежного содержания до устройства на новое место работы в течение шести месяцев после оставления своей должности в следующих случаях:

а) после окончания срока полномочий при неизбрании его на новый срок полномочий;

б) при упразднении его должности в связи с упразднением, преобразованием муниципального образования, изменением структуры органов местного самоуправления муниципального образования;

в) добровольного сложения им своих полномочий или депутатских полномочий в представительном органе местного самоуправления, ранее избравшем его на должность главы муниципального образования, если он проработал в своей должности не менее года;

12) доплата до уровня прежнего должностного оклада, но не более шести месяцев со дня ухода с должности, если на новом месте работы лицо, оставившее должность главы муниципального образования, получает заработную плату ниже размеров должностного оклада по прежней должности;

13) выплата ежемесячной доплаты к трудовой пенсии за счет средств местного бюджета;

14) в случае причинения Главе муниципального образования увечья или иного повреждения здоровья в связи с осуществлением им должностных полномочий, повлекших полную или частичную утрату трудоспособности, ему в соответствии с Уставом муниципального образования за счет средств местного бюджета ежемесячно выплачивается компенсация в размере разницы между ежемесячным денежным вознаграждением по его должности на день выплаты компенсации и назначенной пенсией без зачета выплат страховых сумм по страхованию его жизни и здоровья, произведенному за счет местного бюджета на основании решения местного представительного органа;

15) предоставление после истечения срока полномочий прежней работы (должности), которая им выполнялась (занималась) до избрания на должность Главы муниципального образования, а при ее отсутствии - другой равноценной работы (должности) в той же или, с его согласия, другой организации.

В отношении гарантии Главы муниципального образования, связанной с предоставлением ему по окончании срока полномочий прежней работы (должности), следует отметить, что в соответствии с Определением Верховного Суда РФ от 14.07.2006 г.[320] данная гарантия признана противоречащей федеральному законодательству, так как, по мнению суда, гарантии Главе муниципального образования должны быть установлены только на срок их избрания. Установление же подобных гарантий для гражданина, прекратившего свои должностные полномочия в качестве Главы муниципального образования, не предусмотрено Трудовым кодексом РФ и содержит преимущества при заключении трудового договора для данной категории лиц, что нарушает положения ст. 56, 64 Трудового кодекса РФ, закрепляющие равные права граждан в сфере трудовых правоотношений.

VI. Глава муниципального образования обладает специфическими уголовно-правовыми и административно-правовыми гарантиями своей профессиональной деятельности.

Непосредственные гарантии Главы муниципального образования при привлечении его к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении его иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении Главы муниципального образования, занимаемого им жилого и (или) служебного помещения, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи, принадлежащих ему документов устанавливаются федеральными законами.

Глава муниципального образования не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие его статусу, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда Главой муниципального образования были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

VII. Глава муниципального образования несет специфические виды ответственности.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей и несоблюдение установленных ограничений Главы муниципальных образований

---

[320] Определение Верховного Суда РФ от 14.07.2006 г. по делу №1-ГО6-16

могут понести специфические формы ответственности в порядке, установленном федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ, уставами муниципальных образований, перед населением, физическими и юридическими лицами, местным представительным органом, государством.

1) Ответственность Главы муниципального образования перед населением реализуется посредством его отзыва.

Голосование по отзыву Главы муниципального образования проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации и Уставом муниципального образования.

Основания для отзыва и процедура отзыва Главы муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования. Основаниями для отзыва Главы муниципального образования могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Процедура отзыва Главы муниципального образования должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Вопрос об отзыве должен быть рассмотрен на собрании группы избирателей соответствующего избирательного округа, в том числе по месту их работы, службы, учебы или жительства. Организаторы собрания обязаны в срок не позднее чем за три дня до его проведения сообщить отзываемому о времени и месте его проведения.

Заявление подается от инициативной группы, образованной в количестве не менее 30 человек, в том числе по месту их работы, службы, учебы или жительства с соблюдением требований закона субъекта РФ и Устава муниципального образования. В поддержку проведения голосования по отзыву Главы муниципального образования собираются подписи избирателей в количестве 10 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа на день проведения выборов данного должностного лица.

Глава муниципального образования считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании. Итоги голосования по отзыву Главы муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

2) Ответственность Главы муниципального образования перед физическими и юридическими лицами осуществляется в соответствии с федеральным законодательством.

В случае причинения действиями Главы муниципального образования имущественного или неимущественного ущерба физическим и юридическим лицам, соответствующий вред может быть компенсирован им за счет средств бюджета муниципального образования по решению судебных органов.

4) Ответственность Главы муниципального образования перед местным представительным органом.

Представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление следующих последствий:

а) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

б) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных законодательством и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд.

Инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, выдвинутая не менее чем одной третью от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования.

Указанное обращение вносится вместе с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации уведомляются не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования. Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В случае, если при рассмотрении инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку предполагается рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, и (или) решений, действий (бездействия) главы муниципального образования, повлекших (повлекшего) наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ, решение об удалении

главы муниципального образования в отставку может быть принято только при согласии высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Инициатива высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом соответствующего решения представительного органа муниципального образования. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования уведомляется не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется представительным органом муниципального образования в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, и подписывается председателем представительного органа муниципального образования. В случае, если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае, если в соответствии с уставом муниципального образования глава сельского поселения возглавляет исполнительно-распорядительный орган и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае, если глава муниципального образования, входящий в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняющий полномочия его председателя, присутствует на заседании представительного органа муниципального образования, на котором рассматривается вопрос об удалении его в отставку, указанное заседание проходит под председательством депутата представительного органа муниципального образования, уполномоченного на это представительным органом муниципального образования.

При рассмотрении и принятии представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования в отставку должны быть обеспечены:

1) заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку;

2) предоставление ему возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

В случае, если глава муниципального образования не согласен с решением представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, он вправе в письменном виде изложить свое особое мнение.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем через пять дней со дня его принятия. В случае, если глава муниципального образования в письменном виде изложил свое особое мнение по вопросу удаления его в отставку, оно подлежит опубликованию (обнародованию) одновременно с указанным решением представительного органа муниципального образования.

В случае, если инициатива депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку отклонена представительным органом муниципального образования, вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку может быть вынесен на повторное рассмотрение представительного органа муниципального образования не ранее чем через два месяца со дня проведения заседания представительного органа муниципального образования, на котором рассматривался указанный вопрос.

5) Ответственность Главы муниципального образования перед государством.

Касаясь истории вопроса, следует указать, что механизм ответственности Глав муниципальных образований перед государством был достаточно слабо прописан в Федеральном Законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28.08.95г. Первым же реальным шагом в этом направлении явились изменения в указанный закон, принятые в 2000 году.

В соответствии с указанным нормативным актом, был прописан следующий механизм. Глава муниципального образования, принявший противозаконный нормативный акт, обязан в срок, установленный решением суда, отменить его и опубликовать информацию о решении суд в течении десяти дней со дня вступления решения суда в силу. В случае, если противозаконный акт не отменен Главой муниципального образования, что повлекло признанное судом нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина, или наступление иного вреда, то полномочия Главы могли быть досрочно прекращены путем отрешения его от должности.

Закрепленная в указанном акте процедура отрешения Главы муниципального образования схематично могла быть сведена к следующему юридическому составу:

1) Вынесено решение суда о признании местного нормативного акта, не соответствующим закону.

2) Решение суда неисполняется Главой муниципального образования.

3) Неисполнение Главой муниципального образования судебного решения повлекло нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина, или наступление иного вреда, признанного судом.

4) Имеется предупреждение Главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта РФ о возможности его отрешения.

5) Глава муниципального образования в течении месяца со дня объявления указанного письменного предупреждения не принимает мер по исполнению решения суда.

Следует особо отметить, что только лишь при соблюдении всех элементов приведенного юридического состава Глава муниципального образования мог быть отрешен от должности актом высшего должностного лица субъекта РФ, не позднее шести месяцев со дня вступления в силу соответствующего решения суда. Причем, если в течении трех месяцев со дня вступления в силу решения суда Главой муниципального образования не отменен незаконный нормативный акт и не было соответствующей реакции высшего должностного лица субъекта РФ, то Президент РФ имел право отрешить Главу муниципального образования от должности.

Следует указать, что приведенная схема ответственности Глав муниципальных образований все же была далека от идеальной. Как отмечают в своей работе А.А. Сергеев и В.Г. Розенфельд, приведенный механизм ответственности Глав муниципальных образований имел ряд недостатков, а именно:

1) не предусмотрена ответственность Глав муниципальных образований за систематическое издание незаконных нормативных актов, в последствии своевременно отменяемых ими;

2) основанием ответственности Глав муниципальных образований являлось не издание незаконных актов, а только лишь неисполнение в срок судебных решений об их отмене;

3) в случае отсутствия в муниципальном образовании выборного Главы муниципального образования, назначаемый по контракту Глава местной администрации не подпадал под действие указанного механизма ответственности перед государством.

Помимо вышеуказанных аргументов, ставящих под сомнение проработанность указанного механизма ответственности Глав муниципальных образований, следует отметить, что косвенным подтверждением его недостаточной эффективности является тот факт, что приведенный механизм не имел практики применения, позволяющей оценить его проработанность.

Однако, как отмечает в своей работе А.А. Сергеев, не стоит отрицать и положительные стороны существования подобных правовых механизмов ответственности, так как даже отмеченная гипотетическая возможность отрешения Глав муниципальных образований была расценена некоторыми из них как нарушение их самостоятельности и стала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который рассматривая законность отмеченной редакции механизма отрешения Глав муниципальных образований в своем постановлении от 16 октября 1997 года №14-П «По делу о проверке конституционности п.3 ст.49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отметил, что установленная законом возможность досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления не противоречит Конституции Российской Федерации.

Следует указать, что соответствии с Законом РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003г. ряд отмеченных недостатков был устранен и был закреплен следующий механизм ответственности Главы муниципального образования и Главы местной администрации перед государством.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской

Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае, если:

1) Главой совершены следующие действия:

а) издан нормативно правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования,

б) либо совершены действия, в том числе путем издания правового акта, не носящего нормативного характера, влекущие нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации,

в) либо допущено нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации,

2) Указанные противоречия установлены соответствующим судом.

3) Глава в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

При этом, срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть:

1) менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта,

2) и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Следует отметить, что Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. При этом, суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

§-4.2. Правовой институт Главы местной администрации

- Виды должностных лиц, наделяемых полномочиями по руководству местной администрацией
- Понятие Главы местной администрации
- Правовой институт Главы местной администрации
- Правовые признаки Главы местной администрации

Литература

Гаррес Д. Расторжение контракта с главой местной администрации // Законность. 2009. N 3; *Киреева Е.Ю.* Система правового регулирования статуса муниципального служащего // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. N 2; *Соловьев С.Г.* Должностное лицо местного самоуправления: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2004. N 8; *Тимофеев К.Б.* Некоторые проблемы привлечения к ответственности депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления // Адвокат. 2008, N 11; *Чаннов С.Е.* Некоторые вопросы отграничения трудового договора от контрактов с государственными и муниципальными служащими //Трудовое право. 2008. N 2; *Чаннов С.Е.* Актуальные проблемы расторжения контракта с главой местной администрации // Журнал российского права". 2009. N 5; *Федоренко С.В.* О правовом статусе главы местной администрации муниципального образования // Вестник ОГУ. 2005. №3; *Чащина С.И.* Правовые акты главы муниципального образования, главы местной администрации и иных должностных лиц исполнительных органов местного самоуправления (на примере Хабаровского края) // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 7; *Шнитенков А.* Глава органа местного самоуправления как субъект должностного преступления // Законность. 2005. N 8; *Шугрина Е.С.* Контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 6.

В соответствии с законодательством России в структуре органов местного самоуправления в обязательном порядке образуется исполнительно-распорядительный орган муниципального образования – местная администрация, наделяемая уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Руководит местной администрацией на принципах единоначалия должностное лицо, которое в соответствии с действующим законодательством может осуществлять соответствующие полномочии в следующих случаях:

1) будучи избранным в качестве главы муниципального образования непосредственно населением;

2) будучи избранным в качестве главы муниципального образования депутатами представительного органа (для поселений с численностью населения менее 1000 человек);

3) будучи назначенным по контракту по итогам конкурса.

СПОСОБЫ ПРИОБРЕТЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПО РУКОВОДСТВУ АДМИНИСТРАЦИЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- **избрание населением в качестве главы муниципального образования;**
- **избрание депутатами представительного органа в качестве главы муниципального образования (для поселений с численностью населения менее 1000 человек);**
- **назначение по контракту, заключаемому по результатам конкурса.**

Однако, так как в случае руководства местной администрацией непосредственно Главой муниципального образования должность Главы местной администрации в Уставе муниципального образования отсутствует, то в настоящее время правовой институт Главы местной администрации следует рассматривать как совокупность правовых норм, определяющих правовое положение лица, назначаемого на должность Главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. В содержании же правового института Главы местной администрации можно выделить ряд признаков, определяющих основные элементы его содержания.

ПРИЗНАКИ ГЛАВЫ АДМИНИСТРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- **Наличие должности обусловлено моделью организации системы муниципальной власти.**
- **Занимает высшую муниципальную должность и возглавляет систему исполнительной власти в муниципальном образовании.**
- **Представляет собой муниципального служащего, назначаемого по контракту, заключаемому по результатам конкурса.**
- **Обладает совокупностью полномочий, обеспечивающих решение вопросов местного значения и исполнение переданных отдельных государственных полномочий.**
- **Наделается правом на издание правовых актов.**
- **Являясь муниципальным служащим, имеет ограничения, связанные с его профессиональной деятельностью.**
- **Обладает специфическими трудовыми, организационными и социальными гарантиями деятельности.**
- **Несет специфические виды ответственности.**

I. Во-первых, наличие должности Главы администрации в муниципальном образовании является не обязательным и зависит от модели организации системы муниципальной власти, выбранной в соответствующем муниципальном образовании.

Отмеченное не означает, что система исполнительной власти в муниципальном образовании может быть без непосредственного руководителя. Указанное положение обусловлено тем, что полномочия Главы местной администрации может исполнять избираемый населением либо в определенных случаях депутатами местного представительного органа Глава муниципального образования.

Однако, следует помнить, что вышеуказанный перечень способов наделения лица полномочиями Главы местной администрации является исчерпывающим и не подлежит расширению на уровне субъектов Российской Федерации, на что было особо обращено внимание Конституционным Судом РФ в Постановлении от 15 января 1998 г.[321]

II. Во-вторых, Глава администрации муниципального образования занимает высшую муниципальную должность и представляет собой должностное лицо, возглавляющее систему исполнительной власти в муниципальном образовании.

В соответствии с Реестрами муниципальных должностей, принимаемыми на уровне субъектов РФ, должность Главы местной администрации относится к высшим должностям муниципальной службы.

Руководство системой муниципальной системой исполнительной власти проявляется в том, что Глава Администрации, являясь муниципальным служащим, руководит Администрацией на принципах единоначалия, назначает заместителей по основным направлениям деятельности администрации, назначает руководителей муниципальных предприятий и учреждений, формирует структуру муниципальных исполнительных органов, распоряжается средствами местного бюджета и объектами муниципальной собственности.

III. Глава администрации муниципального образования представляет собой муниципального служащего, назначаемого по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий местного представительного органа.

Глава местной администрации является муниципальным служащим, получающим денежное вознаграждение за исполнение обязанностей по должности. Условия контракта для Главы местной администрации утверждаются:

1) представительным органом муниципального образования в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения,

2) законом субъекта Российской Федерации - в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

---

[321] Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 N 3-П "По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" // "Вестник Конституционного Суда РФ". 1998. N 2.

Уставом муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации устанавливаются требования к кандидатам на должность главы местной администрации. В качестве отмеченных требований могут быть установлены:

1) наличие опыта управленческой деятельности (с указанием конкретного срока);
2) наличие стажа муниципальной или государственной службы на высших или главных должностях не менее определенного срока;
3) достижение определенного возраста;
4) проживание на территории муниципального образования (с указанием конкретного срока);
5) наличие программы развития муниципального образования;
6) отсутствие не снятых или не погашенных судимостей.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом муниципального образования. Формируется конкурсная комиссия следующим образом:

1) две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального образования;

2) одна треть - законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Лицо назначается на должность Главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Решение представительного органа о назначении Главы местной администрации считается принятым, если за него проголосовало, открытым голосованием, более половины от установленного числа депутатов.

Контракт с Главой местной администрации заключается Главой муниципального образования. В соответствии с контрактом на Главу местной администрации распространяется действие Трудового кодекса РФ с исключениями, установленными законодательством о местном самоуправлении[322].

Полномочия Главы местной администрации прекращаются в следующих случаях:

1) истечение срока действия контракта;
2) смерти;
3) отставки по собственному желанию;
4) отрешения от должности;

---

[322] См.: Определение Верховного Суда РФ №46-ГОЗ-5 от 27 марта 2003 года. // Информационная справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru (дата обращения: 11.08.2009).

5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
9) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
10) по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:
а) Местного представительного органа или Главы муниципального образования в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;
б) Высшего выборного должностного лица субъекта РФ - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ;
в) Главы администрации - в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта РФ.

IV. Глава администрации муниципального образования обладает совокупностью полномочий, обеспечивающих решение вопросов местного значения и исполнение переданных отдельных государственных полномочий.

В связи с этим полномочия Главы администрации, представляющие собой совокупность его прав и обязанностей, могут быть поделены на две группы:

1. Полномочия Главы администрации, обеспечивающие решение вопросов местного значения, к которым могут быть отнесены:

1) Общее руководство администрацией и ее структурными подразделениями, определение основных направлений ее деятельности.
2) Назначение должностных лиц местной администрации и применение к ним мер поощрения и дисциплинарной ответственности в соответствии с действующим законодательством.
3) Назначение и распределение обязанностей между своими заместителями.
4) Участие с правом совещательного голоса в работе местного представительного органа.
5) Разработка и представление на утверждение местного представительного органа схемы управления муниципальным образованием, структуры, штатов администрации и сметы расходов на ее содержание.
6) Внесение на рассмотрение и утверждение местного представительного органа предложения о принятии планов, в том числе генерального плана муниципального образования, программ развития, бюджета муниципального образования, общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования; обеспечение их исполнения и представление местному представительному органу соответствующих отчетов.
7) Внесение на утверждение местного представительного органа предложений по социальным гарантиям должностных лиц местного самоуправления и работников администрации.
8) Создание, реорганизация и ликвидация муниципальных унитарных предприятий и учреждений; утверждение структуры, штатов и сметы расходов на их содержание; закрепление им в хозяйственное ведение или в оперативное управление муниципального имущества; назначение на должность и освобождение от должности их руководителей; применение к ним мер поощрения и дисциплинарной ответственности.

9) Распоряжение средствами бюджета муниципального образования в соответствии с бюджетной росписью.
10) Издание документов о предоставлении во владение, пользование и распоряжение муниципального имущества, в том числе земельных участков; произведение их изъятия в установленном законом порядке.
11) Заключение от имени муниципального образования договоров и соглашений с органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, с органами местного самоуправления, с организациями, общественными объединениями и гражданами.
12) Издание актов по вопросам опеки и попечительства, защиты прав материнства и детства.
13) Принятие мер по обеспечению правопорядка, в пределах своей компетенции, координация деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью.
14) Руководство гражданской обороной муниципального образования, осуществление мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.
15) Выполнение мероприятий по обеспечению мобилизационной готовности муниципального образования, проведению призыва на военную службу, охране государственной тайны.
16) Выдача разрешений на строительство и реконструкцию объектов на территории муниципального образования; создание комиссии и утверждение акта о приеме в эксплуатацию вновь построенных и реконструированных объектов.
17) Организация приема граждан, рассмотрение их заявлений, предложений и жалоб; принятие по ним решений.
18) Обеспечение исполнения утвержденных местным представительным органом мероприятий по выполнению наказов избирателей.
19) Осуществление иных полномочий, обеспечивающих решение вопросов местного значения, возложенных на него федеральными законами и законами субъекта РФ, а также Уставом муниципального образования.

2. Полномочия Главы администрации, обеспечивающие исполнение переданных отдельных государственных полномочий.

1) Организация работы Администрации по эффективному осуществлению переданных отдельных государственных полномочий.
2) Издание правовых актов по вопросам, связанным с осуществлением переданных отдельных государственных полномочий, на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и законами субъекта РФ.
3) Использование материальных ресурсов и расходование финансовых средств, предоставленных для осуществления переданных отдельных государственных полномочий.

V. Глава администрации муниципального образования наделается правом на издание правовых актов.

В рамках своих полномочий, установленных федеральными законами, законами Субъекта РФ, Уставом муниципального образования, Решениями местного представительного органа, Глава администрации издает два вида правовых актов.

Во-первых, Глава администрации издает Постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Субъекта РФ.

Постановления Главы местной администрации являются нормативными правовыми актами, так как содержат юридические нормы, представляющие собой "...узаконенные правила поведения общего характера, т.е. действующие непрерывно во времени в отношении неопределенного круга лиц и неограниченного количества случаев"[323].

Во-вторых, правовыми актами Главы местной администрации являются его Распоряжения, издаваемые по вопросам организации работы Администрации. Они не содержат правил поведения общего характера (юридических норм), а содержат индивидуально - ориентированные, организационно-распорядительные и правоприменительные предписания индивидуализированного характера. С учетом этого, Распоряжения Главы администрации не могут быть признаны нормативными правовыми актами, а являются правоприменительными актами (актами применения права).

VI. Глава администрации муниципального образования, являясь муниципальным служащим, имеет ограничения, связанные с его профессиональной деятельностью.

Ограничения, налагаемые на Главу администрации муниципального образования как муниципального служащего, тождественны ограничениям, налагаемым на Главу муниципального образования.

Так Глава администрации муниципального образования, не вправе:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельности;

2) быть депутатом законодательных органов Российской Федерации, Законодательного Собрания Субъекта РФ;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, независимо от его организационно-правовой формы, кроме случаев, когда непосредственное участие в управлении хозяйствующим субъектом входит в его должностные обязанности в соответствии с федеральными, законами Субъекта РФ, уставом муниципального образования (без получения личного дохода);

4) состоять членом органов управления хозяйствующим субъектом, если иное не предусмотрено федеральным и законодательством Субъекта РФ, уставом муниципального образования (без получения личного дохода);

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органах местного самоуправления своего муниципального образования, а также в организациях, независимо от форм их собственности;

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое муниципальное имущество и служебную информацию;

7) получать гонорары за публикации и выступления в порядке осуществления служебной деятельности в качестве главы администрации муниципального образования;

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей;

9) выезжать в служебные командировки за счет юридических и физических лиц, в том числе иностранных, за исключением служебных поездок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности между органами местного самоуправления с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также

---

[323] Алексеев С.С. Государство и право. М., 1994. С.7.

с соответствующими органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

10) принимать участие в забастовках, а также иных действиях, нарушающих нормальное функционирование органов местного самоуправления;

11) использовать свои должностные полномочия в интересах политических партий, общественных и религиозных объединений.

13) не передавать в доверительное управление под гарантию государства на время исполнения своих обязанностей находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале хозяйствующих субъектов в порядке, определяемом уставом, другими нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с федеральными и законами Субъекта РФ;

14) ежегодно не представлять в органы государственной налоговой инспекции сведения о доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения.

Следует отметить, что в случае неисполнения 1-4 ограничений Глава администрации муниципального образования в течение 14 дней после получения предписания кадровой службы органа местного самоуправления обязан сделать выбор между муниципальной службой и иной деятельностью в порядке, предусмотренном законодательством РФ и ее субъектов, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

VII. Глава администрации муниципального образования обладает специфическими трудовыми, организационными и социальными гарантиями деятельности.

Главе администрации муниципального образования гарантируются:

1) обеспечение организационно - технических условий для осуществления должностных полномочий;

2) денежное содержание и другие выплаты, предусмотренные законодательством Российской Федерации и Субъекта РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;

3) предоставление ежегодного основного и дополнительного оплачиваемых отпусков в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и Субъекта РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;

4) медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию, в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи Главы администрации муниципального образования в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) переподготовка и повышение квалификации сохранением на период обучения денежного содержания по занимаемой должности в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;

7) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей в порядке, установленном законодательством;

8) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в результате выполнения им должностных обязанностей, в порядке, установленном законодательством;

9) возмещение расходов, связанных с приемом на муниципальную службу, переводом на муниципальную должность муниципальной службы в другой орган местного самоуправления, направлением на муниципальную службу в другую местность, а также возмещение связанных с этим транспортных расходов и расходов на оплату жилья.

Возмещение расходов производится в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и Субъекта РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;

10) обеспечение защиты Главы администрации муниципального образования и членов его семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с осуществлением им должностных полномочий в порядке, установленном законом.

Применительно к гарантиям Главы администрации муниципального образования следует указать, что Уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления могут быть установлены иные правовые и социальные гарантии. Предоставление же гарантий Главы администрации муниципального образования производится за счет средств бюджета соответствующего муниципального образования.

VIII. Глава администрации муниципального образования несет специфические виды ответственности.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей и несоблюдение установленных ограничений Глава администрации муниципального образования может быть привлечен к различным формам ответственности в порядке, установленном федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ, уставами муниципальных образований, перед населением, физическими и юридическими лицами, Главой муниципального образования, местным представительным органом, государством.

Являясь муниципальным служащим, Глава Администрации муниципального образования подпадает по следующие стандартные виды ответственности:

1) уголовную ответственность по соответствующим статьям Уголовного Кодекса;
2) административную ответственность по соответствующим статьям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;
3) дисциплинарную ответственность в соответствии со статьями Трудового Кодекса Российской Федерации и условиями контакта;
4) материальную ответственность в соответствии со статьями Трудового Кодекса Российской Федерации и условиями контакта;
5) гражданско-правовую ответственность на основании статей Гражданского Кодекса Российской Федерации и условий контакта.

Помимо традиционных видов ответственности, характерных для служащих, Глава администрации муниципального образования несет специфические виды ответственности, которые можно обозначить как виды муниципально-правовой ответственности.

В соответствии с законодательством России установлены следующие виды ответственности, предусмотренной нормами муниципального права (муниципальной ответственности), в отношении Главы администрации муниципального образования.

1) Ответственность перед Главой муниципального образования и местным представительным органом в части действия или бездействия в решении вопросов местного значения.

2) Ответственность перед высшим должностным лицом субъекта РФ в части действия или бездействия в решении вопросов по осуществлению отдельных

государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления законами субъекта РФ.

В порядке контроля деятельности и привлечения к ответственности Глава муниципального образования с согласия местного представительного органа вправе расторгнуть контракт с Главой администрации муниципального образования. Основанием для расторжения контракта может быть систематическое неисполнение Главой администрации муниципального образования обязанностей по должности и решений местного представительного органа, либо нарушение федеральных законов и законов Субъекта РФ, а также Устава муниципального образования.

Процедурным основанием для рассмотрения вопроса о расторжении контракта с Главой администрации муниципального образования может являться мотивированное предложение Главы муниципального образования, либо группы депутатов местного представительного органа в количестве, определенном Уставом муниципального образования, с указанием действий или бездействий Главы администрации муниципального образования, послуживших причиной для выдвижения требования о расторжении контракта.

Глава администрации муниципального образования вправе представить Главе муниципального образования и местному представительному органу объяснения в устной или письменной форме по поводу обстоятельств, послуживших причиной для выдвижения требования о расторжении контракта.

Контракт расторгается Главой муниципального образования на основании либо с учетом соответствующего Решения местного представительного органа в зависимости от схемы, определенной в Уставе конкретного муниципального образования

В отношении же процедуры ответственности Главы администрации муниципального образования перед высшим должностным лицом субъекта РФ в части действия или бездействия в решении вопросов по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления законами субъекта РФ, необходимо указать следующее.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы местной администрации в случае, если:

1) Главой совершены следующие действия:

а) издан нормативно правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования,

б) либо совершены действия, в том числе путем издания правового акта, не носящего нормативного характера, влекущие нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации,

в) либо допущено нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации,

2) Указанные противоречия установлены соответствующим судом.

3) Глава в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

При этом, срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы администрации муниципального образования не может быть:

1) менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта,

2) и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Следует отметить, что Глава администрации муниципального образования, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. При этом, суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

§-4.3. Правовой институт администрации муниципального образования

- Понятие местной администрации
- Правовой институт местной администрации
- Правовой статус местной администрации
- Порядок формирования и компетенция местной администрации
- Формы взаимодействия местной администрации с другими муниципальными органами
- Структура местной администрации

Литература

Абдувализова П.Г. Местная администрация муниципального образования в системе местного самоуправления // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2007. №5; *Волкова Л.П.* Проблемы правового регулирования полномочий исполнительных органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 8; *Гончаров В.В.* Коллегиальность и единоначалие как принципы формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. N 3; *Замотаева Е.К.* Проблемы статуса административных комиссий в аспекте разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами// Конституционное и муниципальное право. 2008. N 19; *Кармолицкий А.А.* К вопросу о местной администрации как органе управления // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1993. №3; *Козлов Ю.М.* Исполнительная власть: сущность, функции // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1992. №4; *Соловьев С.Г., Гладких Н.М.* К вопросу о месте исполнительных органов муниципального уровня в системе управления государством // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 10; *Соболева Л.Б.* Место исполнительных органов власти местного самоуправления в системе разделения властей // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 1; *Тен А.Л.* Некоторые вопросы правового статуса органов исполнительной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. N 3; *Щепачев В.А.* Разграничение компетенции между представительным и исполнительным органами местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 12.

Администрация муниципального образования (местная администрация) является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, наделенным Уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам муниципального образования федеральными законами и законами Субъекта российской Федерации.

Правовой институт местной администрации представляет собой совокупность правовых норм, определяющих статус, структуру и полномочия

администрации муниципального образования. В его содержании можно выделить несколько признаков, отражающих основные его составляющие.

Юридические признаки, характеризующие правовое положение администрации муниципального образования

- **Администрация муниципального образования в обязательном порядке создается в системе местного самоуправления любого муниципального образования.**
- **Администрация муниципального образования является учреждением, наделяемым правами юридического лица.**
- **Администрация муниципального образования имеет особый порядок формирования.**
- **Администрация муниципального образования наделяется собственной компетенцией.**
- **Администрация муниципального образования в специфических формах взаимодействует с местным представительным органом.**
- **Администрация муниципального образования имеет свою внутреннюю структуру.**

I. Местная администрация обладает обязательным статусом в системе органов местного самоуправления.

В соответствии с действующим законодательством структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В связи с этим, наличие местной администрации в системе органов местного самоуправления является обязательным. В соответствии же с ранее действующим муниципальным законодательством[324] вопрос о наличии и правовом статусе муниципальных исполнительных органов был оставлен на усмотрение муниципальных образований. Кроме того, законодательные инициативы ряда Субъектов РФ о закреплении обязательности исполнительных органов местного самоуправления были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который однозначно признал такие законодательные инициативы не соответствующими Конституции РФ[325].

---

[324] Ст. 17 Федерального закона от 28.08.95 N 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

[325] Постановление Конституционного Суда РФ от 01 февраля 1996 г. №3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области» // Собрание законодательства РФ. 1996. №7. Ст. 700; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. №3-П « По делу о

Администрацией муниципального образования руководит Глава муниципального образования либо Глава местной администрации, назначаемый на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. В связи с этим, следует всегда помнить, что в зависимости от модели организации системы муниципальной власти в конкретном муниципальном образовании местная администрация является по своей сути совокупностью подчиненных структур либо Главы муниципального образования либо Главы местной администрации. Это обусловлено следующими причинами:

1) Глава является первоначальным носителем муниципально - властных полномочий, которые он делегирует муниципальным служащим, непосредственно подчиненным ему,

2) Глава самостоятельно формирует структуру Местной администрации, обладает полномочиями по упразднению отдельных структурных подразделений Местной администрации,

3) Глава в пределах бюджетного финансирования самостоятельно определяет штатное расписание Местной администрации,

4) Глава вправе самостоятельно распоряжаться имуществом, находящимся во владении и пользовании муниципальных служащих, составляющих Местную администрацию,

5) Глава от своего имени, а не от имени Местной администрации издает нормативные документы.

6) Глава или его представители представляют в суде и других органах государственной власти интересы не Местной администрации, а интересы Главы муниципального образования либо Главы местной администрации.

7) Местная администрация имеет компетенцию, полностью производную от компетенции Главы.

II. Местная администрация является учреждением, наделяемым правами юридического лица.

Местная администрация действует на основании Устава муниципального образования и положения «О местной администрации муниципального образования», утверждаемого местным представительным органом.

Местная администрация в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, Постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными актами органов государственной власти Субъектов РФ, Уставом муниципального образования, нормативными актами и решениями местного представительного органа, Постановлениями и распоряжениями Главы муниципального образования, Главы местной администрации.

Администрация муниципального образования осуществляет свою деятельность во взаимодействии с органами государственной власти Российской Федерации и, органами местного самоуправления в соответствии с федеральными и законами Субъекта РФ, Уставом муниципального образования, решениями местного представительного органа, иными муниципальными правовыми актами, договорами между местной администрацией и органами государственной власти и местного самоуправления.

проверке конституционности статей 80, 92, 93, 94 Конституции республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. №2.

Местная администрация является юридическим лицом. По своей организационно-правовой форме местная администрация относится к муниципальному учреждению, образуемому для осуществления управленческих функций, и подлежит государственной регистрации в качестве юридического лица в соответствии с федеральным законом.

Как учреждение местная администрация представляет собой некоммерческую организацию, созданную собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Местная администрация как учреждение действуют на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях".

Основаниями для государственной регистрации местной администрации в качестве юридического лица являются устав муниципального образования и решение о создании местной администрации с правами юридического лица.

Основаниями же для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования.

Наличие прав юридического лица предполагает, что местная администрация имеет юридический адрес, печати, штампы и другие реквизиты; наделяется имуществом и собственными средствами, предусмотренными бюджетом муниципального образования для содержания и организации работы местной администрации. Распорядителем данных средств является Глава местной администрации.

III. Местная администрация имеет особый порядок формирования.

В структуру администрации входят Глава местной администрации, заместители главы местной администрации, отраслевые (функциональные) и территориальные структурные подразделения администрации.

Структурные подразделения администрации - комитеты, управления, отделы, комиссии, территориальные подразделения администрации и иные структурные подразделения являются органами администрации.

Органы администрации могут наделяться правами юридического лица решениями местного представительного органа и возглавляются единоличными руководителями.

Глава местной администрации в соответствии с утвержденной местным представительным органом структурой администрации самостоятельно формирует штаты администрации в пределах средств, предусмотренных в бюджете муниципального образования для содержания и организации работы местной администрации.

Глава местной администрации утверждает структуру и штаты территориальных подразделений местной администрации по представлению их руководителей, осуществляет общее руководство и координацию деятельности территориальных подразделений администрации. Сотрудники территориальных подразделений местной администрации назначаются на должности их руководителями.

В качестве совещательных органов при местной администрации (и ее подразделениях) могут создаваться коллегии или консультативные общественные советы решением Главы местной администрации.

Должностные инструкции для сотрудников местной администрации, ее отраслевых и территориальных органов утверждаются руководителем соответствующего органа местной администрации.

Финансирование местной администрации, ее отраслевых (функциональных) и территориальных органов осуществляется в соответствии с утвержденным местным представительным органом бюджетом.

В штат местной администрации входят муниципальные служащие с кругом обязанностей, обеспечивающих реализацию вопросов местного значения, занимающие муниципальные должности, и иные сотрудники для технического обеспечения деятельности местной администрации.

Муниципальные служащие, работающие в местной администрации, должны отвечать квалификационным требованиям по соответствующим муниципальным должностям муниципальной службы и периодически проходить аттестацию, в установленном действующем законодательством и положением о муниципальной службе в муниципальном образовании порядке, а также в порядке и случаях, установленных законодательством, сдавать квалификационный экзамен.

Кадровая политика местной администрации формируется с учетом структуры местной администрации и направлена на повышение профессионализма и компетентности работников в целях эффективной деятельности местной администрации.

Определяет и проводит кадровую политику Глава местной администрации. Для выработки концепции кадровой политики, решения отдельных кадровых вопросов Глава местной администрации может создавать временные рабочие группы из числа работников местной администрации.

Основанием для назначения и освобождения сотрудников местной администрации от занимаемой должности является распоряжение Главы местной администрации.

Руководители структурных подразделений местной администрации назначаются на конкурсной основе Главой местной администрации. Условия и порядок проведения конкурса устанавливаются в соответствии с Уставом муниципального образования и положением об условиях и порядке проведения конкурса. Другие работники назначаются и освобождаются от занимаемых должностей распоряжением Главы местной администрации по представлению руководителей структурных подразделений.

Требования к работникам местной администрации, их права и социальные гарантии определяются Федеральным законом "О муниципальной службе в Российской Федерации", Трудовым кодексом Российской Федерации, иными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, Субъекта РФ и муниципального представительного органа.

Размер оплаты труда, материальное и бытовое обеспечение работников местной администрации определяются в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и субъекта РФ, иными нормативными правовыми актами в пределах расходов, выделенных на оплату работников местной администрации, в соответствии с решением муниципального представительного органа.

Внутренний распорядок работы регламентируется распоряжениями Главы местной администрации, Правилами внутреннего трудового распорядка. Руководители структурных подразделений местной администрации в пределах своей компетенции издают распоряжения и приказы.

IV. Местная администрация наделяется собственной компетенцией.

Местная администрация осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения в следующих сферах:

1) бюджета, финансов и экономики;
2) управления имуществом, находящимся в муниципальной собственности, и муниципальными земельными ресурсами;
3) муниципального хозяйства;
4) социальной;
5) обеспечения безопасности муниципального образования и его населения;
6) обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц.

Кроме того, в соответствии с федеральными законами и законами Субъекта РФ местная администрация осуществляет отдельные государственные полномочия.

1. Местная администрация в сфере бюджета, финансов и экономики:

1) самостоятельно осуществляет бюджетный процесс в порядке установленном решением местного представительного органа;
2) осуществляет управление муниципальным долгом в порядке установленном решением местного представительного органа;
3) обеспечивает сбалансированность местного бюджета и соблюдение установленных федеральным законом требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размеру дефицита местного бюджета, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципального образования;
4) осуществляет дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации Российской Федерации в части целевых статей и видов расходов, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации;
5) осуществляет расходы местного бюджета в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации;
6) предоставляет муниципальные гарантии и бюджетные кредиты из местного бюджета в порядке установленном решением местного представительного органа;
7) принимает решения о предоставлении субсидий и субвенций, в том числе выделяет гранты и оказывает материальную помощь из местного бюджета в случаях, предусмотренных местного представительного органа;
8) расходует средства резервного фонда в порядке установленном решением местного представительного органа;
9) дополнительно использует муниципальные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
10) увеличивает нормативы финансовых затрат на оказание муниципальных услуг с учетом имеющихся финансовых возможностей в установленном порядке;
11) утверждает перечень распорядителей средств бюджета;
12) ведет реестр расходных обязательств муниципального образования в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в порядке, установленном решением местного представительного органа;
13) осуществляет блокировку расходов получателю бюджетных средств, не выполняющему условий, определенных решением о бюджете, в соответствии с порядком, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации;
14) представляет в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти Субъекта РФ отчет об исполнении местного бюджета в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

15) предоставляет налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в местный бюджет в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных решениями местного представительного органа;
16) проводит ревизии использования бюджетных средств муниципальными организациями;
17) содействует развитию предпринимательства на территории муниципального образования;
18) устанавливает удобный для населения режим работы муниципальных организаций торговли, бытового и иных видов обслуживания потребителей;
19) рассматривает жалобы потребителей, консультирует их по вопросам защиты прав потребителей;
20) извещает федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг), о выявлении товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды;
21) обращается в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей);
22) устанавливает тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными организациями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
23) устанавливает условия бесплатного или льготного посещения занятий в муниципальных спортивных сооружениях;
24) устанавливает нормативы потребления коммунальных услуг, водоотведения (сброса) по составу сточных вод абоненту, цены на содержание, ремонт жилья, наем жилых помещений в муниципальном жилищном фонде в установленном законом порядке;
25) устанавливает размер максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи и размер платежей граждан за предоставляемые коммунальные услуги;
26) устанавливает тарифы на услуги по уничтожению, утилизации и захоронению твердых бытовых отходов;
27) проводит анализ представленных организацией материалов для установления цен и тарифов в сфере жилищно-коммунального хозяйства;
28) предоставляет информацию о полном составе затрат, относимых организациями, оказывающими жилищные и коммунальные услуги (в том числе энергоснабжающих организаций), на себестоимость указанной продукции, цены и тарифы на которую подлежат регулированию;
29) организует выполнение планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организует сбор статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в установленном законодательством порядке;
30) разрабатывает прогнозы социально-экономического развития, сводный финансовый баланс, план развития муниципального сектора экономики, основных направлений бюджетной и налоговой политики муниципального образования на очередной финансовый год, перспективный финансовый план;
31) разрабатывает и представляет на утверждение местного представительного органа проекты долгосрочных целевых программ в установленном порядке;
32) формирует перечень долгосрочных целевых программ в соответствии с приоритетами социально-экономического развития муниципального

образования и представляет его на утверждение местного представительного органа;

33) осуществляет международные и внешнеэкономические связи в соответствии с федеральными законами;

34) осуществляет правовое регулирование инвестиционной деятельности в пределах своей компетенции;

35) формирует, размещает, исполняет и контролирует исполнение муниципального заказа в порядке, установленном местным представительным органом;

36) ведет реестр закупок по муниципальным контрактам в порядке, установленном местным представительным органом;

37) заключает договоры о сотрудничестве в области экономического и социального развития территории муниципального образования.

2. Местная администрация в сфере управления имуществом, находящимся в муниципальной собственности (включая муниципальный жилищный фонд, муниципальный архивный фонд, муниципальные информационные ресурсы), земельными ресурсами муниципального образования:

1) формирует муниципальную собственность в соответствии с процедурой разграничения государственной собственности, а также путем приобретения имущества в собственность муниципального образования;

2) формирует муниципальную казну из имущества, не закрепленного за муниципальными организациями;

3) организует учет муниципального имущества, ведет реестр объектов муниципальной собственности;

4) организует контроль за сохранностью и использованием по назначению муниципального имущества;

5) осуществляет постановку на учет в регистрирующем органе бесхозяйного недвижимого имущества, находящегося на территории муниципального образования, признание в суде в установленном законом порядке права муниципальной собственности на бесхозяйное движимое и недвижимое имущество, находящееся на территории муниципального образования;

6) передает муниципальное имущество в пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти Субъекта РФ и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждает и совершает иные сделки в соответствии с федеральными законами, законами Субъекта РФ и нормативными актами муниципального образования;

7) осуществляет функции страхователя объектов муниципальной собственности при страховании имущества, составляющего муниципальную казну, функции выгодоприобретателя при страховании объектов муниципальной собственности арендаторами, владельцами (пользователями) объектов муниципальной собственности;

8) представляет интересы муниципального образования при банкротстве юридических лиц (независимо от форм собственности) с правом требования от имени муниципального образования;

9) создает муниципальные предприятия и учреждения, участвует в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, некоммерческие организации, фонды, необходимые для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения;

10) определяет цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждает их уставы, назначает на должность

и освобождает от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивает отчеты об их деятельности;

11) осуществляет функции учредителя муниципальных организаций в полном объеме в соответствии с действующим законодательством;

12) определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности муниципальных предприятий;

13) принимает решения о реорганизации или ликвидации муниципальных предприятий, в том числе по процедуре банкротства, и учреждений, назначает ликвидационную комиссию и утверждает ликвидационные балансы муниципальных организаций;

14) утверждает показатели экономической эффективности деятельности муниципальных предприятий и осуществляет контроль за их выполнением;

15) принимает решение об изъятии излишнего, не используемого либо используемого не по назначению имущества, закрепленного за муниципальными учреждениями, и распоряжается им по своему усмотрению в рамках своих полномочий в порядке и в случаях, установленных действующим законодательством;

16) осуществляет приватизацию муниципального имущества, в том числе муниципального жилищного фонда, в установленном законом порядке;

17) разрабатывает проект программы приватизации объектов муниципальной собственности;

18) определяет порядок планирования, способы приватизации, цену, состав подлежащего приватизации имущественного комплекса муниципального предприятия;

19) проводит оценку муниципального имущества на основаниях и условиях, предусмотренных федеральным законодательством;

20) принимает решения о перепрофилировании имущества, находящегося в муниципальной собственности, в порядке, предусмотренном решением муниципального представительного органа;

21) участвует в управлении коммерческими организациями иных форм собственности, в уставном капитале которых есть доля муниципальной собственности, через своих представителей;

22) разрабатывает и представляет на утверждение местного представительного органа Правила землепользования и застройки муниципального образования;

23) изымает в установленном порядке земельные участки в границах муниципального образования для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа;

24) осуществляет земельный контроль за использованием земель муниципального образования в установленном местным представительным органом порядке;

25) включает в государственный земельный кадастр дополнительные сведения, не установленные Российской Федерацией и Субъектом РФ, за счет средств местного бюджета;

26) определяет размер, условия и сроки уплаты арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности в порядке, установленном местным представительным органом;

27) осуществляет управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности в порядке, предусмотренном решением местного представительного органа;

28) до разграничения государственной собственности на землю осуществляет распоряжение землями, находящимися в государственной собственности, в пределах своих полномочий, если законодательством не предусмотрено иное;
29) в пределах своих полномочий принимает решения о приватизации земельных участков;
30) устанавливает запрет на использование земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости или срок приведения видов использования земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости в соответствие с Правилами застройки муниципального образования;
31) разрабатывает и осуществляет реализацию муниципальных программ использования и охраны земель, повышения плодородия почв;
32) обеспечивает участие и информирование граждан и общественных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю;
33) осуществляет установление публичного сервитута;
34) планирование использования земель муниципального образования;
35) обеспечивает выбор земельных участков для строительства;
36) обеспечивает изготовление и утверждение проектов границ земельных участков;
37) устанавливает предельные размеры земельных участков, предоставляемых для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства;
38) устанавливает ограничения прав на землю;
39) возмещает в установленном порядке убытки при изъятии земельных участков для муниципальных нужд;
40) выступает с инициативой проведения мероприятий по землеустройству;
41) осуществляет учет муниципального жилищного фонда;
42) распределяет и предоставляет муниципальные жилые помещения малоимущим гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, по договорам социального найма;
43) приобретает жилые помещения в муниципальную собственность, в том числе путем строительства, для формирования фонда социального использования;
44) принимает в муниципальную собственность приватизированные жилые помещения от граждан в порядке, установленном местным представительным органом;
45) формирует и осуществляет содержание муниципального архива;
46) обеспечивает сохранность документов, отнесенных к составу Архивного фонда Российской Федерации, находящихся в муниципальном архиве. Создает страховые копии особо ценных и уникальных архивных документов;
47) самостоятельно решает все вопросы архивного дела на территории муниципального образования, за исключением отнесенных к компетенции Субъекта РФ и к совместному ведению;
48) осуществляет в установленном порядке передачу права собственности другим лицам на архивные фонды и архивные документы, являющиеся муниципальной собственностью муниципального образования, переданные на хранение в государственные архивы Субъекта РФ;
49) обеспечивает хранение архивных фондов и архивных документов органов местного самоуправления, организаций, отнесенных к муниципальной собственности, ранее принятых на хранение архивных документов;
50) обеспечивает сохранность, учет, отбор и подготовку документов государственной части архивного фонда субъекта РФ для передачи на постоянное хранение в соответствии с государственными стандартами,

правилами и инструкциями Государственной архивной службы России, нормативно-методическими документами архивных органов и учреждений Субъекта РФ;

51) осуществляет временное хранение документов государственной части архивного фонда Субъекта РФ;

52) производит уничтожение документов муниципального архивного фонда, срок хранения которых истек, после утверждения описи на дела постоянного хранения и согласования описей на дела по личному составу в установленном порядке;

53) осуществляет финансирование всех работ, связанных с подготовкой и передачей документов на постоянное хранение в муниципальный архив, в том числе изготовление страховых копий, обработку и транспортировку документов;

54) предоставляет для ознакомления заинтересованным лицам перечни информации и услуг по информационному обеспечению, сведения о порядке и условиях доступа к информационным ресурсам муниципального архива;

55) предоставляет документированную информацию о гражданах и организациях в установленном порядке;

56) определяет условия использования муниципальных информационных ресурсов.

3. Местная администрация в сфере муниципального хозяйства (жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, связь, дорожное хозяйство, архитектура, градостроительство, природопользование и экология):

1) организует в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение;

2) организует снабжение населения муниципального образования топливом;

3) выдает разрешения для присоединения новых, реконструируемых, перепрофилируемых или расширяемых объектов к системам водоснабжения и водоотведения, а также для выполнения водоохранных мероприятий;

4) согласовывает время перерывов предоставления услуг коммунальными организациями для проведения ремонтных и профилактических работ;

5) осуществляет контроль за наличием и соблюдением условий договоров между собственниками объектов жилищно-коммунального хозяйства, производителями и потребителями услуг, надзор за состоянием муниципального жилищного фонда и качеством жилищно-коммунальных услуг, взимание платы за пользование жилыми помещениями муниципального жилищного фонда;

6) организует учет и оценку состояния систем водоподготовки и очистки стоков;

7) организует планирование и финансирование реконструкции систем водоочистки, очистки стоков;

8) организует выполнение работ по доведению качества питьевой воды и уровня очистки канализационных и ливневых стоков до требований санитарных и природоохранных норм;

9) осуществляет координацию работ по контролю качества воды;

10) организует предоставление ритуальных услуг на территории муниципального образования;

11) принимает решения о создании и перенесении мест захоронения на территории муниципального образования и разрабатывает правила содержания мест захоронения;

12) осуществляет содержание мест захоронения на территории муниципального образования путем создания специализированных служб по вопросам похоронного дела, определяет порядок деятельности этих служб;

13) осуществляет контроль за содержанием мест захоронения специализированными службами;

14) организует сбор, вывоз, утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов;
15) осуществляет обустройство и содержание полигонов складирования твердых бытовых и промышленных отходов;
16) принимает меры по использованию наиболее эффективных и экологически безопасных способов утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов на территории муниципального образования;
17) организует благоустройство территории муниципального образования;
18) организует озеленение территории муниципального образования, охрану зеленых насаждений и водоемов муниципального образования;
19) организует и осуществляет учет и контроль за состоянием зеленых насаждений;
20) осуществляет планирование, финансирование, организует создание и содержание зеленых насаждений общего пользования в муниципальном образовании (в том числе создание парков, скверов, зеленых зон вдоль дорог и улиц);
21) выдает технические условия на проектирование и создание зеленых насаждений, согласовывает проекты производства работ на все работы, выполняемые муниципальными организациями, а также при обращении других организаций на работы, связанные с созданием или нарушением зеленых насаждений;
22) координирует действия муниципальных организаций по озеленению закрепленных за ними территорий;
23) осуществляет эксплуатацию и организует содержание муниципального жилищного фонда;
24) обеспечивает сохранность, правильную эксплуатацию, проведение капитального и текущего ремонтов муниципального жилищного фонда;
25) выдает разрешения на переустройство и перепланировку жилых помещений и подсобных помещений, переоборудование балконов и лоджий;
26) принимает решения о переводе жилых домов и жилых помещений жилищного фонда в нежилые, осуществляет контроль за использованием этих жилых домов и жилых помещений в соответствии с их целевым назначением;
27) осуществляет управление муниципальными объектами инженерной инфраструктуры, в том числе взимание платы за коммунальные услуги;
28) присваивает в установленном порядке наименования улицам, площадям и другим частям города, устанавливает нумерацию домов в муниципальном образовании. Организует установку указателей с названиями улиц и номерами домов;
29) осуществляет в установленном порядке распространение наружной рекламы в муниципальном образовании;
30) осуществляет производство ремонта и содержания муниципальных дорог на территории муниципального образования, обеспечивающих безопасность дорожного движения;
31) осуществляет содержание автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах муниципального образования, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
32) контролирует соответствие состояния дорог муниципального образования после ремонта и в процессе эксплуатации установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам;

33) вводит временное ограничение или прекращение движения транспортных средств на дорогах с целью обеспечения безопасности дорожного движения в порядке, установленном действующим законодательством;
34) принимает решения по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;
35) утверждает маршруты и графики движения городского транспорта общего пользования;
36) координирует работу транспортных организаций;
37) принимает меры к обустройству автомобильных дорог предусмотренными объектами сервиса в соответствии с установленными нормами проектирования, планами строительства и генеральными схемами размещения указанных объектов;
38) организует работу объектов дорожного сервиса в целях максимального удовлетворения потребностей участников дорожного движения и обеспечения их безопасности;
39) представляет информацию участникам дорожного движения о наличии объектов дорожного сервиса и расположении ближайших учреждений здравоохранения и связи, а равно информацию о безопасных условиях движения на соответствующих участках дорог;
40) организует освещение улиц муниципального образования;
41) создает условия для комплексного развития средств телефонной, телеграфной, почтовой, междугородной и радиосвязи, городского и центрального телевидения с учетом перспективы развития муниципального образования;
42) оказывает содействие организациям связи, оказывающим универсальные услуги связи, в получении и (или) строительстве сооружений связи и помещений, предназначенных для оказания универсальных услуг связи;
43) разрабатывает и представляет на утверждение местного представительного органа Генеральный план развития муниципального образования;
44) обеспечивает разработку, экспертизу, рассмотрение, согласование и представление на утверждение в установленном порядке градостроительной документации о градостроительном планировании развития города и его застройке;
45) организует научно-исследовательские работы в области градостроительства;
46) принимает решения о приостановлении или прекращении градостроительной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства Российской Федерации о градостроительстве;
47) утверждает акты о принятии в эксплуатацию завершенных строительством объектов в соответствии с действующим законодательством;
48) выдает в установленном порядке разрешения на строительство объектов недвижимости, а также согласовывает проектную документацию объектов жилищно-гражданского, производственного, коммунального и природоохранного назначения, инженерной и транспортной инфраструктур, а также благоустройства территории муниципального образования;
49) организует вынос в натуру (на местность) красных линий и других линий регулирования застройки в установленном порядке;
50) организует за счет собственных средств и на долевых началах в границах муниципального образования:
а) строительство, реконструкцию, ремонт муниципальных объектов и развитие инженерной, социальной и коммунальной инфраструктур;
б) строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в муниципальном образовании,

за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
в) строительство муниципального жилищного фонда;
51) создает условия для жилищного строительства на территории муниципального образования;
52) осуществляет территориальное зонирование земель муниципального образования;
53) выступает заказчиком схем зонирования территории муниципального образования для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений;
54) ведет кадастр градостроительной документации;
55) организует мероприятия по охране окружающей среды в границах муниципального образования;
56) разрабатывает основные направления охраны окружающей среды и экологические программы, представляет их на утверждение местного представительного органа и осуществляет их реализацию в границах муниципального образования;
57) осуществляет мониторинг окружающей природной среды;
58) принимает меры для сохранения уникальных природных объектов и территорий, расположенных в границах муниципального образования;
59) осуществляет экологическое воспитание, образование и просвещение населения муниципального образования;
60) участвует в установленном порядке в согласовании условий предоставления недр в пользование и условий отводов земельных участков для этих целей на территории муниципального образования, а также в решении других вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения муниципального образования;
61) осуществляет разработку предложений по защите экологических интересов населения муниципального образования;
62) утверждает проекты округов и зон санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения и в лечебных целях;
63) координирует работы по санитарному содержанию территорий, осуществляет контроль за производством работ по содержанию территорий в пределах своих полномочий;
64) устанавливает иные по сравнению с установленными законодательством категории особо охраняемых природных территорий (территории, на которых находятся зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и другие);
65) принимает решения о применении оптимальной технологии очистки питьевой и сточных вод;
66) осуществляет мониторинг качества питьевой воды и стоков на территории муниципального образования;
67) разрабатывает и реализует основные направления улучшения качества питьевой воды и очистки стоков в установленном порядке;
68) создает условия для массового отдыха жителей муниципального образования;
69) устанавливает места использования водных объектов для массового отдыха, туризма и спорта;
70) организует обустройство мест массового отдыха населения муниципального образования;

71) обеспечивает проведение мероприятий по охране и защите городских лесов;
72) устанавливает ограничения права пользования граждан и юридических лиц участками лесов, не входящих в лесной фонд, в пользу иных заинтересованных лиц (частный лесной сервитут);
73) согласовывает использование лесов, не входящих в лесной фонд, в случае, если лесоустройство не проводилось;
74) участвует в планировании развития лесного хозяйства, использовании лесных ресурсов муниципального образования;
75) согласовывает решение об образовании природных парков; особенности, зонирование и режим каждого природного парка;
76) осуществляет охрану особо охраняемых природных территорий местного значения, принимает меры для сохранения уникальных природных объектов и территорий;
77) обеспечивает содержание и развитие муниципальных объектов инженерной, социальной, транспортной инфраструктуры.

4. Местная администрация в социальной сфере (образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, культура, вопросы опеки и попечительства, защита жилищных прав малоимущего населения) обладает следующими полномочиями:

1) организует предоставление общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса;
2) организует предоставление дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального образования;
3) организует отдых детей в каникулярное время;
4) осуществляет учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования;
5) планирует развитие на территории муниципального образования учреждений образования и здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта;
6) осуществляет управление муниципальными учреждениями образования и здравоохранения (медицинскими, фармацевтическими, аптечными), а также контроль за деятельностью иных находящихся на территории муниципального образования учреждений образования и здравоохранения в пределах своей компетенции;
7) принимает решения о выплате и размере денежной ежемесячной компенсации по обеспечению книгоиздательской продукцией педагогическим работникам муниципальных образовательных учреждений;
8) организует оказание на территории муниципального образования скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной);
9) организует первичную медико-санитарную помощь в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях на территории муниципального образования;
10) организует медицинскую помощь женщинам в период беременности, во время и после родов;
11) обеспечивает в пределах компетенции доступность медицинской помощи, контроль за соблюдением стандартов медицинской помощи;
12) осуществляет санитарно-гигиеническое образование населения;
13) разрабатывает комплексные программы укрепления здоровья и профилактики заболеваний населения, оздоровления среды обитания человека и условий его

жизнедеятельности; осуществляет выявление факторов, неблагоприятно влияющих на здоровье граждан, информирование о них населения города и проведение мероприятий по их устранению;

14) осуществляет формирование целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан; осуществление мер по обязательному медицинскому страхованию;

15) развивает сеть учреждений муниципальной системы здравоохранения в пределах своей компетенции;

16) создает условия для развития частной системы здравоохранения;

17) обеспечивает условия для развития на территории муниципального образования массовой физической культуры и спорта;

18) организует содержание муниципальных объектов физической культуры и спорта (спортивных площадок, стадионов, плавательных бассейнов, спортивных школ и других учреждений);

19) организует работу муниципальных учреждений физической культуры и спорта;

20) осуществляет взаимодействие с физкультурно-спортивными объединениями по вопросам развития физической культуры и спорта, в том числе:

а) проводит при необходимости совместные спортивные соревнования, спартакиады, другие физкультурно-спортивные мероприятия;

б) организует пропаганду физической культуры и спорта;

в) обеспечивает эффективное использование спортивных сооружений на территории муниципального образования;

г) оказывает помощь физкультурно-спортивным объединениям, содействует выполнению ими уставных задач;

21) вводит дополнительные внеучебные физкультурно-спортивные занятия в дошкольных и других образовательных учреждениях в установленном законодательством порядке;

22) участвует совместно с физкультурно-спортивными объединениями в организации физкультурно-оздоровительной работы с инвалидами, проведении с ними физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;

23) осуществляет в установленном порядке отнесение физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений к сооружениям, используемым для организации физкультурно-массовой и спортивной работы с гражданами;

24) принимает решения о проведении бесплатно или на льготных условиях занятий в муниципальных спортивных сооружениях;

25) создает условия для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры;

26) создает условия для массового отдыха жителей муниципального образования;

27) организует проведение массовых праздников на территории муниципального образования;

28) содействует сохранению и развитию местных традиций и обычаев;

29) организует работу муниципальных культурно-просветительных учреждений;

30) обеспечивает охрану и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах муниципального образования;

31) осуществляет организацию и контроль за реставрацией и содержанием местных памятников истории и культуры;

32) организует библиотечное обслуживание населения муниципального образования (в том числе обеспечение услугами библиотечного коллектора);

33) разрабатывает, представляет на утверждение местного представительного органа муниципального образования и осуществляет реализацию местных программ развития библиотечного дела;
34) осуществляет опеку и попечительство, в том числе:
а) осуществляет выявление, учет и устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
б) осуществляет защиту законных прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
в) осуществляет учет, устройство и защиту законных прав и интересов недееспособных и ограниченно дееспособных лиц, а также лиц, нуждающихся в попечительстве в форме патронажа;
г) осуществляет защиту личных неимущественных прав несовершеннолетних;
д) осуществляет защиту имущественных и жилищных прав несовершеннолетних и недееспособных лиц;
35) принимает меры по обеспечению малоимущих граждан, проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством;
36) ведет учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий в соответствии с действующим законодательством;
37) осуществляет разработку предложений по защите социально-экономических интересов населения муниципального образования.

5. Местная администрация в сфере безопасности муниципального образования и его населения (общественная безопасность (охрана общественного порядка), защита от чрезвычайных ситуаций, пожарная безопасность, экологическая безопасность) обладает следующими полномочиями:

1) принимает меры по обеспечению на территории муниципального образования соблюдения законов и других нормативных правовых актов, по охране прав и свобод граждан;
2) осуществляет в пределах своей компетенции контроль за соблюдением муниципальных правовых актов;
3) осуществляет в случае угрозы или возникновения аварий, катастроф, стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры, связанные со спасением и охраной жизни людей, защитой их здоровья и прав, сохранением материальных ценностей, поддержанием порядка, обеспечением деятельности предприятий, учреждений, организаций;
4) организует охрану общественного порядка на территории муниципального образования муниципальной милицией;
5) создает необходимые условия для эффективного функционирования подразделений муниципальной милиции в целях обеспечения надежной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, своевременного реагирования на изменения криминогенной обстановки;
6) оказывает содействие в организации деятельности участковых уполномоченных;
7) участвует в организации безопасности дорожного движения;
8) принимает участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования;
9) создает аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций;

10) в пределах своей компетенции регистрирует, проверяет готовность, принимает решения о перемещении, перепрофилировании или ликвидации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований в установленном порядке;
11) осуществляет мероприятия по соблюдению правил, норм и нормативов в области радиационной безопасности;
12) согласовывает план мероприятий по защите работников (персонала) и населения от радиационной аварии для организаций, в которых возможно возникновение радиационных аварий;
13) осуществляет подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;
14) принимает решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организует их проведение;
15) осуществляет в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение своевременного оповещения и информирования населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;
16) создает резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
17) определяет порядок создания, использования финансовых и материальных резервов, порядок восполнения использованных средств резервов в соответствии с действующим законодательством;
18) содействует устойчивому функционированию организаций муниципального образования в чрезвычайных ситуациях;
19) обеспечивает пропаганду знаний в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций;
20) регулярно информирует население о распространенности социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих;
21) вводит в установленном порядке ограничительные мероприятия в случае появления угрозы возникновения и распространения заразных и массовых незаразных болезней животных;
22) осуществляет экономическое, организационное, методическое и мобилизационное обеспечение деятельности муниципального образования, предприятий, учреждений, организаций в условиях чрезвычайных ситуаций;
23) обеспечивает первичные меры пожарной безопасности в границах муниципального образования;
24) осуществляет обучение населения первичным мерам пожарной безопасности, в том числе для участия в выполнении социально значимых для муниципального образования работ;
25) создает муниципальную пожарную охрану в установленном порядке;
26) организует и осуществляет экологический контроль объектов производственного и социального назначения на территории городского округа, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти;
27) информирует население об экологической обстановке на территории муниципального образования, принимает в случае стихийных бедствий и аварий меры по обеспечению экологической безопасности населения, информирует соответствующие органы о действиях предприятий, учреждений, организаций, представляющих угрозу для окружающей среды, нарушающих законодательство о природопользовании;

28) направляет в Правительство Субъекта РФ представления о временном приостановлении работ, связанных с пользованием недрами на территории муниципального образования, в связи с угрозой экологических или техногенных катастроф и аварий и предложения о введении ограничений на выделение участков недр на территории муниципального образования;
29) принимает меры по ограничению, приостановлению или запрещению использования водных объектов в случае, если эти водные объекты представляют опасность для здоровья населения;
30) устанавливает места, где запрещены забор воды для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, плавание на маломерных плавательных средствах, водопой скота на территории муниципального образования в соответствии с действующим законодательством;
31) согласовывает проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий вредного воздействия вод;
32) организует в установленном порядке работы по регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий;
33) осуществляет на территории муниципального образования меры по предотвращению и снижению загрязнения атмосферного воздуха, воздуха в местах постоянного или временного пребывания человека, по обеспечению соответствия атмосферного воздуха, воздуха в местах постоянного или временного пребывания человека санитарным правилам;
34) принимает необходимые меры по предупреждению и устранению негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду, на естественные экологические системы и природные ландшафты на территории муниципального образования;
35) осуществляет контроль за выполнением обязательных технологических процессов, обеспечивающих экологическую безопасность населения;
36) составляет экспертные заключения в сфере экологического контроля в соответствии с федеральным законодательством;
37) участвует в оценке заключений общественной экологической экспертизы, а также материалов, поступивших от общественных организаций (объединений) и граждан, в части негативных последствий хозяйственной и иной деятельности, которая являлась предметом экологической экспертизы;
38) принимает и реализует в пределах своих полномочий решения по вопросам экологической экспертизы на основании результатов общественных обсуждений, опросов, референдумов, заявлений общественных экологических организаций (объединений) и движений, информации об объектах экологической экспертизы;
39) организует проведение экспертизы проектируемых, строящихся и действующих сооружений водоснабжения и очистки стоков в пределах своих полномочий.

6. Местная администрация в сфере в сфере обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц обладает следующими полномочиями:

1) обеспечивает представительство и защиту интересов исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления муниципального образования в правоохранительных и судебных органах всех уровней;
2) организует и осуществляет работу с обращениями граждан и юридических лиц в установленном Уставом муниципального образования и решениями местного представительного органа;

3) осуществляет взаимодействие с субъектами гражданских и иных правоотношений;
4) обеспечивает получение необходимых материалов и информации отнесенных к компетенции администрации муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения и переданных в установленном порядке государственных полномочий для выполнения структурными подразделениями и должностными лицами;
5) осуществляет контроль за выполнением нормативных правовых актов органов муниципального образования в целях соблюдения прав и законных интересов граждан и юридических лиц;
6) обеспечивает единство правовой политики и законности в органах местного самоуправления муниципального образования в пределах своей компетенции;
7) принимает муниципальные правовые акты, осуществляет изменение, приостановление или отмену не соответствующих законодательству правовых актов своих структурных подразделений и должностных лиц;
8) осуществляет контроль за соответствием правовых актов, принимаемых ее структурными подразделениями и должностными лицами, действующему законодательству;
9) обеспечивает защиту государственной, служебной и иной охраняемой законом тайны;
10) обеспечивает защиту государственной тайны в муниципальных организациях в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации;
11) обеспечивает в установленном порядке защиту переданных органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями сведений, составляющих государственную тайну, а также сведений, засекречиваемых ими;
12) организует кадровую политику в пределах своей компетенции;
13) организует учебу муниципальных служащих по вопросам применения действующего законодательства, проведение курсов повышения квалификации и других форм обучения муниципальных служащих;
14) наделяет в установленном порядке должностных лиц и свои структурные подразделения полномочиями;
15) осуществляет официальное разъяснение муниципальных нормативных правовых актов, принимаемых в пределах своей компетенции;
16) участвует в рассмотрении проектов законов Российской Федерации и Субъекта РФ, готовит и оформляет в установленном порядке предложения и замечания к ним;
17) выдвигает в установленном порядке законодательную инициативу;
18) устанавливает в пределах своей компетенции порядок подготовки, оформления, принятия, опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, обеспечивающий возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом;
19) осуществляет контроль за исполнением, учет и хранение муниципальных правовых актов, принимаемых в пределах своей компетенции;
20) осуществляет организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления,

голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
21) осуществляет информационное, организационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления муниципального образования;
22) осуществляет обнародование информационных материалов о деятельности органов местного самоуправления муниципального образования;
23) учреждает печатное средство массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации;
24) предоставляет сведения о деятельности органов местного самоуправления муниципального образования путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных не противоречащих законодательству формах;
25) осуществляет анализ общественного мнения о деятельности органов местного самоуправления, обеспечивает проведение социологических исследований;
26) ведет бухгалтерский учет финансовой деятельности и осуществляет бухгалтерскую отчетность органов местного самоуправления муниципального образования;
27) осуществляет международные связи, участвует в международном информационном обмене;
28) осуществляет в установленном порядке межмуниципальное сотрудничество;
29) осуществляет деятельность по исполнению наградного законодательства Российской Федерации и Субъекта РФ;
30) создает доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности органов муниципального образования и подведомственных им организаций;
31) осуществляет в пределах своей компетенции массовое информационное обеспечение пользователей информационных ресурсов по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес.

Местная администрация осуществляет иные полномочия по вопросам местного значения, предусмотренные законодательством Российской Федерации, Субъекта РФ, Уставом муниципального образования, другими нормативными правовыми актами муниципального образования и направленные на решение вопросов местного значения, а также переданные в установленном порядке государственные полномочия.

V. Местная администрация в специфической форме взаимодействует с муниципальным представительным органом.

Местная администрация не может принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции муниципального представительного органа.

Муниципальный представительный органа осуществляет свою деятельность в пределах полномочий, отнесенных к его компетенции, и не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные законодательством и Уставом муниципального образования к компетенции местной администрации.

Муниципальный представительный органа и местная администрация направляют друг другу принятые правовые акты и другую информацию в течение семи дней с момента принятия правового акта или получения запроса о предоставлении информации.

Споры, возникающие между муниципальным представительным органом и местной администрацией, решаются путем создания согласительной комиссии или в судебном порядке.

VI. Местная администрация имеет определенную организационную структуру.

Структура местной администрации, лимит численности и Положение о местной администрации утверждаются местным представительным органом по представлению Главы местной администрации.

В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Учреждение органов местной администрации, предусмотренных утвержденной структурой местной администрации, с правами юридического лица осуществляется местным представительным органом с одновременным утверждением положений об этих органах.

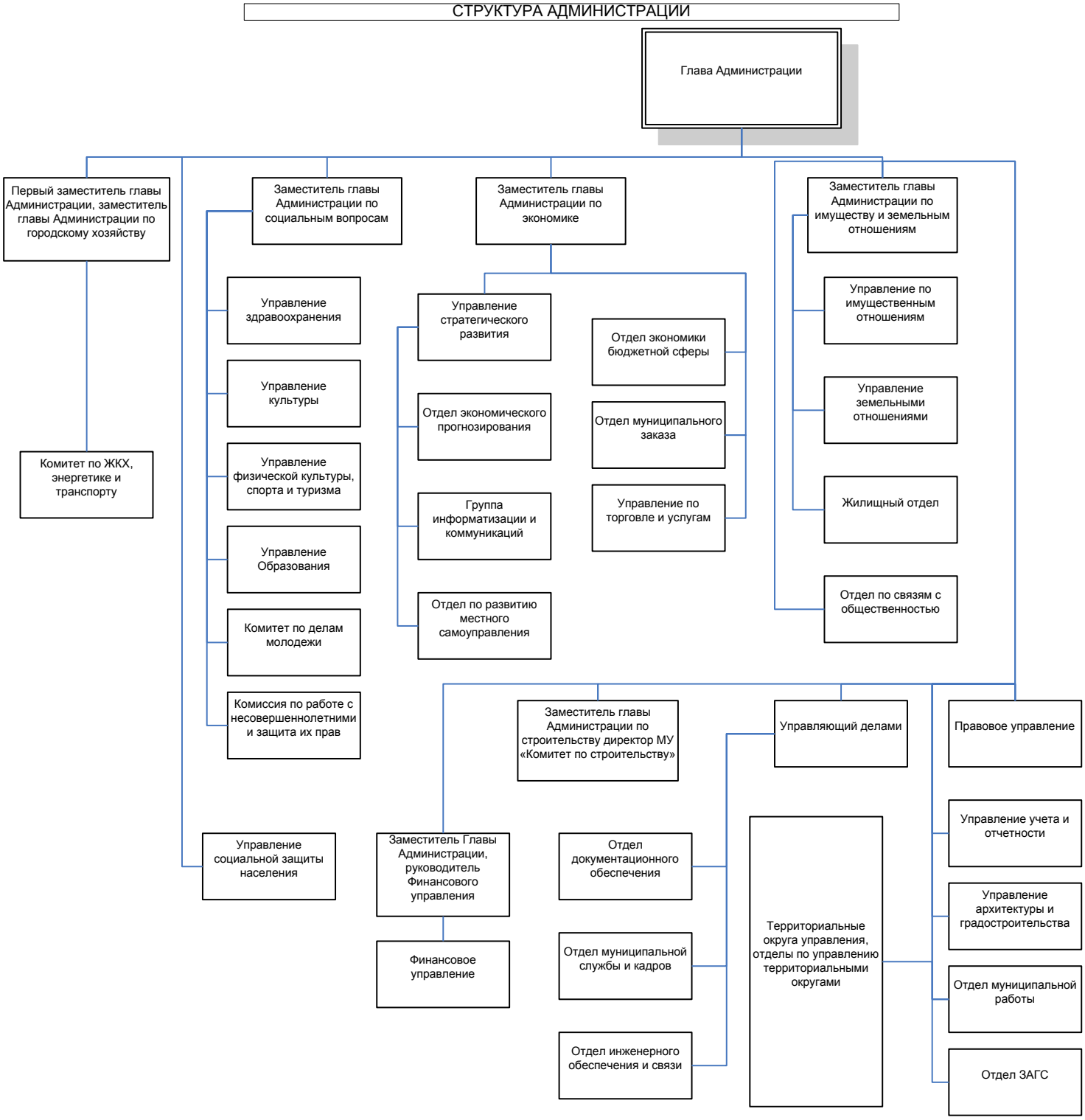
Учреждение структурных подразделений, предусмотренных утвержденной структурой местной администрации, не обладающих правами юридического лица (отделов, комитетов, управлений), осуществляется Главой местной администрации.

Полномочия, порядок формирования и организация работы структурных подразделений местной администрации определяются положениями, утверждаемыми Главой местной администрации, в соответствии с Уставом муниципального образования.

Должностные обязанности работников местной администрации определяются должностными инструкциями, утверждаемыми Главой местной администрации. Положения о структурных подразделениях местной администрации и должностные инструкции работников администрации не должны противоречить Уставу муниципального образования, Положению о местной администрации и решению местного представительного органа об утверждении структуры местной администрации.

Примерная структура местной администрации может быть сведена к следующей схеме.

Схема 4.3.1.



VII. В составе местной администрации выделяются руководящие должностные лица, а также обособленные подразделения, имеющие свою внутреннюю структуру и наделенные определенной собственной компетенцией.

ГЛАВА АДМИНИСТРАЦИИ

Администрацию возглавляет Глава Администрации, назначаемый на должность по контракту, заключенному по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок 5 лет.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВЫ АДМИНИСТРАЦИИ

Заместитель Главы администрации является должностным лицом местного самоуправления. Заместитель Главы администрации:

1) назначается на должность Главой администрации на конкурсной основе, подчиняется непосредственно и подотчетен в своей деятельности Главе администрации;

2) действует на основании должностной инструкции и трудового договора, заключаемого с ним Главой администрации;

3) несет персональную ответственность за выполнение возложенных на него функций и осуществление предоставленных ему полномочий в соответствии с трудовым законодательством;

4) полномочия заместителю Главы администрации делегируются Главой администрации и отражаются в должностной инструкции;

5) осуществляет прием населения по вопросам, отнесенным к его ведению;

6) может иметь в подчинении соответствующие управления, состоящие из отделов, и имеющие статус юридических лиц;

7) издает правоприменительные нормативные акты – Приказы заместителя Главы администрации

Выделяются следующие заместители Главы администрации:

1. Первый заместитель Главы администрации, реализующий полномочия, делегированные ему Главой администрации, которые различаются в каждом муниципальном образовании. Первый заместитель может руководить каким либо структурным подразделением администрации, либо возглавлять какое-либо направление деятельности администрации.

Первый заместитель Главы администрации исполняет обязанности Главы администрации во время его отсутствия и подписывает от имени Главы администрации Постановления и Распоряжения Главы администрации, в соответствии с изданным распоряжением о возложении полномочий.

2. Заместители Главы администрации, организующие деятельность подразделений местной администрации в решении вопросов местного значения конкретной сферы местной жизни.

1) заместитель Главы администрации по городскому хозяйству.
2) Заместитель Главы администрации по экономике.
3) Заместитель Главы администрации по имуществу и земельным отношениям.
4) Заместитель Главы администрации по социальным вопросам.
5) Заместитель Главы Администрации по строительству,
6) Заместитель Главы администрации по финансам.

1. Первый заместитель Главы администрации, заместитель Главы администрации по городскому хозяйству.

Руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Субъекта РФ, Уставом муниципального образования, решениями местного представительного органа, а также указаниями и нормативными актами Главы местной администрации.

Обеспечивает реализацию программ развития инфраструктуры на территории муниципального образования. Участвует в формировании проекта бюджета муниципального образования в пределах своей компетенции. В

пределах своих полномочий заключает с организациями, не находящимися в муниципальной собственности, договоры о сотрудничестве в экономическом и социальном развитии муниципального образования.

Решает вопросы предоставления жилищно-коммунальных услуг населению, определения тарифов на услуги муниципальных предприятий и организаций, предоставления транспортных услуг населению, содержания и строительства автодорог общего пользования в границах муниципального образования, благоустройства и озеленения территории, освещение улиц и установку указателей с названиями улиц и номерами домов.

В соответствии с Регламентом работы, утвержденным местным представительным органом, готовит проекты решений местного представительного органа в пределах своих полномочий. Ведет прием населения по личным вопросам, в соответствии с распоряжением Главы администрации. Возглавляет комиссии, создаваемые по направлениям, находящимся в функциональном подчинении.

Координирует деятельность: муниципальных учреждений и предприятий энергетики и транспорта; Комитета по жилищно-коммунальному хозяйству, энергетике и транспорту; муниципального учреждения, решающего вопросы гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций; муниципального унитарного предприятия, обеспечивающего водоснабжение; муниципального унитарного предприятия, управляющего жилищным фондом.

В соответствии с действующим законодательством несет персональную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей.

2. Заместитель Главы администрации по экономике.

Руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Субъекта РФ, Уставом муниципального образования, решениями местного представительного органа, а также указаниями и нормативными актами Главы местной администрации.

Участвует в разработке и реализации бюджета муниципального образования, осуществляет обеспечение выполнения планов и программ социально-экономического развития муниципального образования в пределах своих полномочий.

Обеспечивает разработку стратегии выполнения планов и программ социально-экономического развития муниципального образования. Участвует в разработке и реализации бюджета муниципального образования в пределах своих полномочий.

Организует сбор и анализ статистических показателей, характеризующих состояние экономики муниципального образования. Участвует в разработке федеральных и областных программ развития, затрагивающих интересы муниципального образования. Обеспечивает реализацию программ поддержки и развития предпринимательства на территории муниципального образования. Координирует действие должностных лиц по исполнению национальных проектов.

Организует разработку и реализацию мероприятий по развитию и финансовому оздоровлению предприятий муниципального образования. Организует взаимодействие с промышленными предприятиями, организациями и объединениями.

Решает вопросы, связанные с разработкой и реализацией мер по содержанию муниципальных учреждений, деятельность которых связана с охраной правопорядка, гражданской обороной, экологией, архивным делом.

Обеспечивает проведение работ по определению обоснованной потребности муниципальных учреждений в бюджетном финансировании на основе анализа и оценки рациональности затрат бюджета муниципального образования.

Решает вопросы лицензирования на территории муниципального образования. В порядке, установленном местным представительным органом, формирует и размещает муниципальный заказ, контролирует исполнение.

Координирует деятельность Управления стратегического развития, Отдела экономического прогнозирования, Группы информатизации и коммуникаций, Отдела по развитию местного самоуправления, Отдела экономики бюджетной сферы, Отдела муниципального заказа, Управления по торговле и услугам.

В соответствии с действующим законодательством несет персональную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей. Ведет прием населения по личным вопросам, в соответствии с распоряжением Главы администрации.

3. Заместитель Главы администрации по имуществу и земельным отношениям.

Руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Субъекта РФ, Уставом муниципального образования, решениями местного представительного органа, а также указаниями и нормативными актами Главы местной администрации.

Организует обеспечение эффективного и планового управления и распоряжения муниципальной собственностью в соответствии с законодательством РФ, Субъекта РФ, Уставом муниципального образования.

Участвует в разработке и реализации бюджета муниципального образования в пределах своих полномочий. Координирует работу управления имущества и управления земельных отношений. Обеспечивает управление муниципальной собственностью, обеспечивает решение вопросов по созданию, приобретению, использованию, отчуждению, аренде объектов муниципальной собственности в порядке, установленном местным представительным органом, а также действующим законодательством. В порядке, установленном местным представительным органом, а также действующим законодательством готовит предложения по установлению местных налогов и сборов.

В установленном порядке осуществляет подготовку документов по созданию, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, учреждений, акционерных обществ. Участвует в создании иных юридических лиц, в порядке установленном местным представительным органом и в соответствии с действующим законодательством.

Возглавляет Управление по имущественным отношениям, Управление земельными отношениями. Координирует деятельность жилищного отдела. Возглавляет комиссии, создаваемые по курируемым направлениям. Ведет прием населения по личным вопросам, в соответствии с распоряжением Главы администрации.

В соответствии с действующим законодательством несет персональную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей.

4. Заместитель Главы администрации по социальным вопросам.

Руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Субъекта РФ, Уставом муниципального образования,

решениями местного представительного органа, а также указаниями и нормативными актами Главы местной администрации.

Организует на территории муниципального образования предоставление начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, оказания скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, осуществления опеки и попечительства, библиотечное обслуживание, обеспечение услугами организаций культуры, физической культуры и спорта, сохранения объектов культурного наследия.

Участвует в разработке и реализации бюджета муниципального образования в пределах своих полномочий. Организует разработку и исполнение национальных проектов на территории муниципального образования. Возглавляет комиссии, создаваемые по курируемым направлениям. Координирует деятельность; муниципальных учреждений, решающих вопросы здравоохранения образования, культуры, организации работы с молодежью, Управления физической культуры, спорта и туризма, Комиссии по делам несовершеннолетних.

В соответствии с действующим законодательством несет персональную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей.

Ведет прием населения по личным вопросам, в соответствии с распоряжением Главы Администрации.

5. Заместитель Главы Администрации по строительству.

Руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Субъекта РФ, Уставом муниципального образования, решениями местного представительного органа, а также указаниями и нормативными актами Главы местной администрации.

Решает вопросы, связанные с разработкой национальных проектов строительства объектов соцкультбыта и жилья.

Организует разработку и выполнение плана развития муниципального образования в части вопросов, отнесенных к компетенции своих полномочий (строительства, текущего и капитального ремонтов).

Представляет предложения Главе администрации для включения в проект бюджета муниципального образования по своему направлению.

Возглавляет комиссии, создаваемые по курируемым направлениям.

Ведет прием населения по личным вопросам, в соответствии с распоряжением Главы администрации.

Координирует деятельность: муниципальных учреждений, курьирующих вопросы строительства, управления жилым фондом.

В соответствии с действующим законодательством несет персональную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей.

6. Заместитель Главы администрации по финансам.

Руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Субъекта РФ, Уставом муниципального образования, решениями местного представительного органа, а также указаниями и нормативными актами Главы местной администрации.

Возглавляет финансовое управление, решающее следующие вопросы:

1) Подготовка бюджета муниципального образования.

2) Самостоятельное осуществление бюджетного процесса в порядке установленном решением местного представительного органа.

3) Осуществление управления муниципальным долгом.

4) Обеспечение сбалансированности местного бюджета и соблюдение установленных федеральным законом требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размеру дефицита местного бюджета, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств.

5) Осуществление дальнейшей детализации объектов бюджетной классификации Российской Федерации в части целевых статей и видов расходов, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации.

6) Осуществление расходов местного бюджета в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

7) Ведение реестра расходных обязательств муниципального образования в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

8) Осуществление блокировки расходов получателю бюджетных средств, не выполняющему условия, определенные решением о бюджете, в соответствии с порядком, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации;

Ведет прием населения по личным вопросам, в соответствии с распоряжением Главы администрации.

В соответствии с действующим законодательством несет персональную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей.

7. Управляющий делами Главы администрации.

Руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Субъекта РФ, Уставом муниципального образования, решениями местного представительного органа, а также указаниями и нормативными актами Главы местной администрации.

Решает вопросы, связанные с обеспечением исполнения Главой администрации полномочий по организации работы администрации.

Обеспечивает организацию процесса прохождения документов в администрации. Осуществляет контроль исполнительской дисциплины в структурных подразделениях администрации.

Регулирует порядок приема по рабочим вопросам руководителей предприятий Главой администрации

Координирует реализацию на территории муниципального образования вопросов взаимодействия с отделом УВД, управлением по делам ГО и ЧС, отделом пожарной охраны, военкоматом.

Координирует деятельность архива муниципального образования.

Содействует, в соответствии с действующим законодательством, функционированию избирательной комиссии в подготовке и проведению выборов на территории муниципального образования.

Организует проведение рабочих совещаний у Главы администрации по различным направлениям.

В соответствии с действующим законодательством несет персональную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей.

В структуре местной администрации выделяются обособленные специализированные органы управления, состоящие из муниципальных

служащих, подразделяемых в соответствии с «Реестром муниципальных должностей муниципальной службы», утверждаемом на уровне Субъекта РФ.

Специализированные органы управления местной администрации обладают следующими признаками:

1) Создаются Главой местной администрации.
2) Могут являться самостоятельными юридическими лицами либо входить составными частями в структуру более крупных образований – Управлений.
3) Функции связаны с контролем и регулированием отдельных отраслей местной жизни.
4) Правовое положение определяется Главой местной администрации.
5) Порядок деятельности определяется положениями.
6) Являются органами специальной компетенции.

Выделяются следующие виды специализированных органов управления местной администрации:

1) В зависимости от сферы деятельности:

- в сфере обслуживания населения (управление здравоохранения, Управление образования, Управление культуры, спорта и туризма...).
- в сфере охраны правопорядка и охраны прав граждан (отдел ЗАГСА, правовое управление).
- в сфере производства (отдел муниципального заказа, управление архитектуры и градостроительства...).

2) По способу финансирования:

- финансируемые за счет местного бюджета (управление социальной защиты населения);
- имеющие смешанный тип финансирования (управление здравоохранения, управление архитектуры и градостроительства).

3) В зависимости от вида деятельности:

а) Отраслевые (регулирующие общественные отношения в одной сфере вопросов местного значения):

- управление здравоохранения,
- управление образования,
- управление архитектуры и градостроительства.

б) Функциональные (регулирующие общественные отношения в нескольких сферах вопросов местного значения):

- отдел экономического прогнозирования;
- финансовое управление.

1. Правовое управление.

К задачам правового управления относятся:

1) оценка документов правового характера на предмет соответствия законодательству, подготовка правовых заключений по вопросам, возникающим в деятельности администрации;

2) оказание правовой помощи структурным подразделениям администрации;

3) укрепление законности в деятельности должностных лиц администрации;

4) обеспечение правовыми средствами сохранности муниципального имущества;

5) участие совместно со структурными подразделениями администрации в подготовке обоснованных ответов на поступившие претензии, иски;

6) подготовка с участием подразделений администрации различных материалов для передачи их в арбитраж, следственные и судебные органы, суды общей юрисдикции;

7) участие совместно с кадровой службой администрации в оформлении документов о привлечении работников к дисциплинарной ответственности;

8) участие в работе по заключению договоров, их оценке на предмет соответствия действующему законодательству, рассмотрении вопросов о дебиторской и кредиторской задолженности;

9) ведение справочно-информационной работы по законодательству и нормативным актам с применением технических средств;

10) осуществление сбора, накопления, хранения и обработки материалов по правовым вопросам;

11) осуществление уведомительной регистрации коллективных договоров, заключенных на предприятиях муниципального образования и трудовых договоров (изменений и дополнений к ним), заключаемых между работодателями физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность на территории муниципального;

12) осуществление учета и хранения документов по регистрации и расторжению трудовых договоров в соответствии с законодательством Субъекта РФ;

13) визирование проектов распоряжений, постановлений, решений и иных документов, подготавливаемых подразделениями администрации, а также документов, по вопросам опеки и попечительства несовершеннолетних и недееспособных, учредительных документов предприятий и учреждений, учредителем которых выступает муниципальное образование;

14) представление в установленном порядке интересов администрации в суде и Арбитражном суде, а также в других органах при рассмотрении правовых вопросов, касающихся деятельности администрации;

15) консультирование работников администрации по организационно-правовым вопросам и другим юридическим вопросам;

16) участие в разработке предложений по совершенствованию деятельности администрации;

17) подготовка для руководства администрации справочных материалов по законодательству;

18) проведение правовой экспертизы договоров, заключенных в рамках муниципального заказа;

19) иная деятельность, связанная с анализом и применением действующего законодательства.

2. Управления учета и отчетности.

Основные задачи Управления учета и отчетности:

1) правильная и рациональная организация бухгалтерского учета на основе максимальной централизации, отвечающей требованиям оперативного руководства финансово-хозяйственной деятельностью и сохранности собственности администрации;

2) внедрение передовых форм и методов бухгалтерского учета на основе широкого применения компьютерной техники;

3) достоверный и своевременный учет исполнения бюджета, смет расходов, осуществления всех финансовых, кредитных и расчетных операций, а также своевременная и правильная выверка расчетов администрации с банками финансовыми и другими организациями и предприятиями;

4) составление и представление оперативной, статистической и бухгалтерской и налоговой отчетности в установленные сроки и адреса;

5) осуществление совместно с работниками других служб экономического анализа финансово-хозяйственной деятельности по данным бухгалтерского учета

и отчетности с целью выявления внутренних резервов и сокращения потерь и непроизводительных расходов;

6) своевременное и правильное выявление результатов инвентаризации материальных ценностей и денежных средств и отражение их на счетах бухгалтерского учета;

7) своевременное оформление материалов по недостачам, хищениям денежных средств и товарно-материальных ценностей, а также участие в передаче в необходимых случаях этих материалов судебно-следственным органам;

8) строгое соблюдение кассовой и расчетной дисциплины, расходование средств, полученных в учреждениях банков по целевому назначению;

9) своевременная разработка указаний по организации и ведению бухгалтерского учета для подразделений администрации, их инструктаж и обеспечение необходимыми инструктивными материалами по вопросам бухгалтерского учета и отчетности;

10) контроль за правильным и своевременным оформлением расхода материальных ценностей;

11) контроль обоснованности и законности списания с бухгалтерского баланса недостач, потерь, дебиторской и кредиторской задолженности и т.п.;

12) контроль своевременности взыскания дебиторской и погашения кредиторской задолженности;

13) контроль правильности расходования фонда оплаты труда, начисления и выдачи всех видов премий, вознаграждений и пособий, соблюдения штатных расписаний;

14) контроль за правильным и своевременным проведением и оформлением в установленном порядке переоценок товарно-материальных ценностей;

15) обеспечение совместно с другими службами сохранности собственности администрации;

16) обеспечение хранения бухгалтерских документов и своевременная передача их в архив;

17) осуществление контроля своевременности оформления приема и расходования денежных средств и товарно-материальных ценностей.

3. Управление здравоохранения.

Основные функции Управления здравоохранения:

1) координация деятельности муниципальных лечебно-профилактических учреждений муниципального образования;

2) контроль за организацией и качеством оказания первичной медико-социальной помощи населению муниципального образования;

3) координация деятельности медицинской службы по вопросам ГО и ЧС;

4) подготовка и сдача сводных финансового и статистического отчетов по отрасли в вышестоящие организации.

4. Управление культуры.

Основные функции Управления культуры:

1) координация деятельности муниципальных учреждений культуры, организация их содержания;

2) организация на территории муниципального образования работы культурно-просветительных учреждений с учетом национально-культурных традиций;

3) осуществление охраны на территории муниципального образования памятников истории и культуры;

4) создание условий для развития социально-культурных объектов;

5) разработка комплексных культурно-досуговых программ;

6) организация и проведение общегородских мероприятий в области культуры.

5. Управление физической культуры, спорта и туризма

Основные задачи Управления физической культуры, спорта и туризма:

1) разработка и координация реализации муниципальных целевых программ по развитию физической культуры и спорта;

2) разработка, совместно с заинтересованными органами местного самоуправления и организациями, программ по оздоровлению населения средствами физической культуры, спорта и туризма;

3) разработка единого календарного плана физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;

4) формирование предложений по финансированию массовой физической культуры, спорта и туризма за счет муниципального бюджета;

5) организация и проведение физкультурно-оздоровительных, спортивных мероприятий на территории муниципального образования ;

6) определение потребностей муниципального образования в специалистах по физической культуре, спорту и туризму;

7) организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации физкультурных кадров;

8) содействие развитию сети детско-юношеских спортивных школ, детского и юношеского спорта, национальных и нетрадиционных видов спорта, спортивно-оздоровительной работы среди инвалидов и детей с ослабленным здоровьем на территории муниципального образования;

9) координация материально-технического обеспечения учреждений физической культуры, спорта и туризма, находящихся в собственности муниципального образования;

10) проведение учебно-тренировочных сборов;

11) обеспечение выездов сборных команд муниципального образования на соревнования по видам спорта и учебно-тренировочные сборы.

6. Управление образования.

Основные функции Управления образования:

1) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению общеобразовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

2) организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального образования;

3) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

4) организация отдыха детей в каникулярное время;

5) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью школьного возраста.

7. Комитет по делам молодежи.

Основные функции Комитета по делам молодежи:

1) реализация молодежной политики;

2) работа с молодежью (от 14 до 33 лет) муниципального образования, организация работы молодежного парламента;

3) обеспечение социальной защиты и занятости молодежи;

4) патриотическое и гражданское воспитание молодежи;

5) сотрудничество с различными учреждениями и общественными объединениями по решению молодежных проблем;

6) организация работы Межведомственного комитета по борьбе с наркоманией и наркобизнесом.

8. Комиссия по работе с несовершеннолетними и защите их прав.

Основные функции Комиссии по работе с несовершеннолетними и защите их прав:

1) организация работы по предупреждению безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, обеспечение деятельности Комиссии по делам несовершеннолетних;

2) координация вопросов, связанных с соблюдением вопросов, связанных с соблюдением условий воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних;

3) выявление и анализ причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности и правонарушениям несовершеннолетних;

4) координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предоставлению несовершеннолетним гарантированных прав в области образования, охраны здоровья, социального обеспечения и других социальных услуг.

9. Отдел экономического прогнозирования.

Основные функции отдела экономического прогнозирования:

1) проведение комплексных обзоров социально-экономического состояния города;

2) осуществление методического обеспечения и координации организаций города в рамках разработки программ развития муниципального образования;

3) подготовка сводных проектов социально-экономического развития муниципального образования;

4) определение муниципальных заказов по сбору статистических материалов, необходимых для выполнения поставленных задач;

5) подготовка сводных аналитических материалов, справок, проектов постановлений по вопросам экономического и социального развития муниципального образования;

6) предоставление в определенные сроки ответов на запросы соответствующих органов Субъекта РФ и граждан муниципального образования.

10. Группа информатизации и коммуникаций.

Основные функции группы информатизации и коммуникаций:

1) внедрение и сопровождение типовых программных продуктов в подразделениях администрации;

2) разработка проектных решений в целях повышения эффективности и качества работы подразделений администрации;

3) обеспечение автоматизированного обмена информацией с вышестоящими организациями, управлениями и комитетами Субъекта РФ, организациями и учреждениями округа, между подразделениями администрации;

4) поддержка программного и информационного обеспечения в актуальном состоянии. Обеспечение устойчивой работы и технической готовности ПК и других средств вычислительной техники;

5) внедрение и развитие локальных и удаленных вычислительных сетей;

6) организация работы по технической защите информации в органах местного самоуправления, муниципальных предприятиях, организациях, учреждениях.

11. Отдел экономики бюджетной сферы.

Основные функции отдела экономики бюджетной сферы:

1) подготовка предложений по совершенствованию системы оплаты труда работников администрации и муниципальных городских учреждений по повышению мотивации и эффективности труда;

2) проведение совместно с муниципальными городскими учреждениями работы по оптимизации штатных расписаний;

3) организация расчетов социальных нормативов и социальных стандартов в пределах своей компетентности;

4) организация подготовки разделов прогноза социально-экономического развития муниципального образования, характеризующих состояние социальной сферы, расчеты и обоснования к ним;

5) определение обоснованной потребности муниципальных учреждений в бюджетном финансировании на основе анализа и оценки рациональности затрат городского бюджета;

6) участие в проверках и проведение анализа финансово-хозяйственной деятельности муниципальных учреждений.

12. Отдел муниципального заказа.

Основные функции отдела муниципального заказа:

1) формирует проект муниципального заказа;

2) согласовывает проект муниципального заказа с заместителем Главы администрации по экономике;

3) разрабатывает документацию для проведения конкурсов;

4) организует и проводит конкурсы и котировки на поставку товара и услуг;

5) ведет сводный реестр муниципальных контрактов (договоров) по муниципальному заказу;

6) отчитывается об исполнении муниципального заказа за год;

7) организует и осуществляет контрольно-аналитическую работу по соблюдению дисциплины цен, регулируемых государством;

8) разрабатывает проекты Постановлений и распоряжений Главы администрации в целях обеспечения применения законодательства по вопросам цен и ценообразования;

9) направляет специалистов отдела на предприятия, в учреждения муниципального образования независимо от форм собственности для проверки регулируемых цен;

10) ежемесячно предоставляет информацию по ценам на лекарства и средним розничным ценам на продукты питания в Государственный комитет "Единый тарифный орган Субъекта РФ".

13. Управление по торговле и услугам.

Основные функции Управления по торговле и услугам:

1) разработка комплексных программ социального и экономического развития, направленных на организационное, техническое укрепление торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения;

2) создание условий для повышения предпринимательской активности в сфере услуг, формирование рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства;

3) оказание маркетинговых, информационных и консультационных услуг на безвозмездной основе;

4) обеспечение населения продукцией, услугами надлежащего качества, взаимодействие с государственными органами в случаях, предусмотренных законодательством, связанных с лицензированием, сертификацией, подтверждением декларации о соответствии перечня работ и услуг;

5) координирование, взаимодействие и осуществление контроля за деятельностью предприятий местной пищевой и перерабатывающей промышленности;

6) организация и осуществление контроля в установленном законодательством порядке за деятельностью предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания по обеспечению соблюдения нормативных правовых актов в сфере розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

7) защита прав потребителей в сфере торговли и услуг;

8) определение целесообразности и регулирование размещения предприятий торговли и услуг, оказываемых населению, контроль за новым строительством, специализацией;

9) установление с учетом местных условий перечня социально значимых видов товаров и перечня социально значимых видов услуг;

10) организация проведения службой торговли и питания мероприятий по вопросам гражданской обороны;

11) создание и содержание в целях гражданской обороны запасов продовольствия и товаров, медицинских средств индивидуальной защиты и иных средств.

14. Управление по имущественным отношениям

Основные функции Управления по имущественным отношениям:

1) прорабатывает новые принципы и возможности совершенствования управления муниципальными предприятиями и учреждениями на основе существующих методических и нормативных материалов и представляет проекты своих предложений на рассмотрение начальнику Управления для дальнейшего согласования, принимает участие в проверках и проводит анализ финансово-хозяйственной деятельности муниципальных предприятий;

2) осуществляет прием в муниципальную собственность имущества из государственной и других форм собственности (кроме жилищного фонда);

3) осуществляет мероприятия по передаче объектов муниципальной собственности в государственную и другие формы собственности (в т.ч. жилищного фонда);

4) регистрирует объекты недвижимости муниципальной формы собственности и ставит на учет бесхозяйные объекты в Федеральной регистрационной службе (в т.ч. жилищного фонда);

5) осуществляет передачу муниципального имущества в хозяйственное ведение и оперативное управление;

6) организует оформление, учет, закрепление, передачу, в аренду транспортных средств, обязательное страхование автогражданской ответственности (ОСАГО);

7) осуществляет ведение Реестра собственности муниципального образования, включающего в себя:

- реестр муниципальных предприятий и учреждений;
- реестр нежилого фонда;
- реестр муниципального имущества, переданного во владение, пользование или распоряжение юридическим и физическим лицам;
- реестр объектов муниципальной казны.

8) управляет муниципальной собственностью через предоставление муниципальным предприятиям, учреждениям, юридическим лицам иных форм собственности и индивидуальным предпринимателям на праве:
- аренды;
- субаренды;
- безвозмездного пользования;

9) реализует основные положения Жилищного кодекса РФ в части приватизации жилищного фонда и перевода жилых (нежилых) помещений, в нежилые (жилые) помещения;

10) пополняет муниципальную собственность за счет выявления и использования бесхозяйных объектов;

11) создает условия для обеспечения защиты жилищных прав, имущественных интересов и жизни одиноких пожилых граждан и инвалидов от недобросовестных лиц.

15. Управление земельными отношениями.

Основные функции Управления земельными отношениями:

1) подготовка документов для постановки на государственный кадастровый учет и государственной регистрации права собственности муниципального образования на земельные участки, вошедшие в перечни;

2) участие в согласовании перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов РФ возникает право собственности в процессе разграничения государственной собственности на землю;

3) контроль за использованием и охраной земель;

4) подготовка проектов нормативных актов и распоряжений органа местного самоуправления, регламентирующих порядок и условия предоставления гражданам земельных участков на территории муниципального образования;

5) формирование правоустанавливающих документов на земельные участки при размежевании, инвентаризации или приобретению объектов недвижимости, находящихся на данном участке, с целью налогообложения и регистрации прав граждан и юридических лиц на земельные участки;

6) удовлетворение потребности граждан и юридических лиц в проведении инвентаризации земель, в разработке документов на земельные участки;

7) контроль за своевременностью внесения арендной платы за земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования, находящиеся в пользовании на праве аренды юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

8) начисление пени по просроченным платежам за аренду земельных участков; разработка и проведение мероприятий по активизации поступления арендной платы за землю.

16. Жилищный отдел.

Основные функции жилищного отдела:

1) готовит необходимые документы о признании граждан, проживающих на территории муниципального образования и предоставивших личное заявление, малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях, согласовывает эти документы с Заместителем Главы администрации по управлению имуществом и

земельным отношениям и утверждает Главой администрации. На основании этих документов формирует очередность предоставления жилья, организует ведение личных дел граждан нуждающихся в жилых помещениях;

2) готовит предложения по распределению муниципального жилищного фонда между бюджетными организациями города, утверждает у Главы администрации и уведомляет бюджетные организации о выделении жилья;

3) принимает документы от организаций и предприятий города, касающихся учета и распределения жилых помещений. Проверяет и согласовывает их с Заместителем Главы администрации по имуществу и земельным отношениям, готовит проект Постановления Главы администрации;

4) на основании Постановления Главы администрации оформляет договоры социального найма и договоры коммерческого найма;

5) готовит решения по обмену жилых помещений и договоры обмена, согласно которым оформляет и заключает договоры социального найма;

6) ведет учет проживающих, нуждающихся в получении жилых помещений по льготным спискам предоставления жилья за счет средств федерального бюджета;

7) готовит документы для оплаты за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим, уволенным в запас и не имеющим жилья;

8) готовит заявления об отказе от преимущественного права покупки комнат в коммунальной квартире, заверенные Заместителем Главы Администрации по имуществу и земельным отношениям;

17. Отдел по связям с общественностью

Основные функции отдела по связям с общественностью:

1) обеспечивает информирование населения о политике и работе администрации, о ее повседневной деятельности через средства массовой информации;

2) размещает материалы на сайте администрации, предоставляя населению возможность высказаться о решениях и планах администрации;

3) получает информацию о мнениях и настроения горожан посредством социологических опросов, организует работу с обращениями граждан;

18. Отдел документационного обеспечения.

Основные задачи отдела документационного обеспечения:

1) прием, обработка и передача документов по структурным подразделениям администрации;

2) правильная и рациональная организация документооборота на основе Инструкции по делопроизводству, утвержденной Главой администрации;

3) применение передовых форм и методов работы с документами на основе внедрения электронного документооборота;

4) контроль за правильным и своевременным оформлением документов, соблюдением сроков их рассмотрения и согласования;

5) своевременное и оперативное предоставление документов по запросам;

6) обеспечение сохранности документов и организация передачи сформированных дел, согласно номенклатуре, в городской архив;

7) организация хранения, комплектования, учета и использование документов органов местного самоуправления;

8) обеспечение деятельности заместителей Главы администрации;

9) содействует избирательной комиссии муниципального образования в подготовке и формированию списков избирателей.

19. Отдел муниципальной службы и кадров.

Основные задачи отдела муниципальной службы и кадров:

1) формирование кадрового состава для замещения муниципальных должностей муниципальной службы;

2) организация подготовки проектов решений органов местного самоуправления, связанных с поступлением на муниципальную службу, ее прохождением, заключением трудового договора, назначением на должность муниципальной службы, освобождением от замещаемой должности муниципальной службы, увольнением муниципального служащего с муниципальной службы и выходом его на пенсию за выслугу лет;

3) ведение трудовых книжек муниципальных служащих;

4) введение личных дел муниципальных служащих и реестра муниципальных служащих;

5) ведение воинского учета работников по личной карточке формы N Т-2, утвержденной Государственным комитетом РФ по статистике, раздел 2, которой содержит сведения о воинском учете, бронирование ГПЗ;

6) оформление и выдачу служебных удостоверений муниципальных служащих;

7) организация и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей муниципальной службы и включение муниципальных служащих в кадровый резерв;

8) организация и обеспечение проведения аттестации и квалификационных экзаменов муниципальных служащих, повышения квалификации;

9) подготовка и оформление распоряжений по приему и увольнению руководителей муниципальных учреждений и предприятий, трудовых договоров, заключаемых с руководителями муниципальных учреждений и предприятий, осуществление их регистрацией хранения.

20. Отдел инженерного обеспечения и связи.

Основные задачи отдела инженерного обеспечения и связи:

1) хозяйственное обслуживание подразделений администрации;

2) содержание в надлежащем состоянии зданий и помещений администрации и территории в соответствии с правилами и нормами промышленной санитарии и пожарной безопасности;

3) содержание в исправном состоянии внутренних линий телефонной сети, усилителей, микрофонов.

21. Комитеты (отделы) территориального управления.

Основные задачи комитетов (отделов) территориального управления:

1) повышение эффективности в развитии местного самоуправления на территории муниципального образования;

2) разработка программ социально-экономического развития территориального округа управления для включения в общую программу развития муниципального образования;

3) работа: с различными категориями граждан, по укреплению социальной сферы, по созданию условий жизни и отдыха граждан, проживающих в территориальном округе управления;

22. Управление архитектуры и градостроительства.

Основные функции Управления архитектуры и градостроительства:

1) обеспечение прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности;

2) обеспечение прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;

3) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических норм (регламентов);

4) осуществление контроля за строительством на основе документов территориального планирования и правил землепользования и застройки и с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам, охраны окружающей среды и экологической безопасности, сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий;

5) создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

23. Отдел записей актов гражданского состояния (ЗАГС).

Основные задачи отдела ЗАГС:

1) государственная регистрация актов гражданского состояния о рождении, заключении брака, расторжении брака, усыновлении (удочерении), установлении отцовства, перемене имени, смерти на территории города;

2) учет и хранение первых экземпляров книг государственной регистрации актов гражданского состояния (актовых книг) и другой документации органа ЗАГС. Создание надлежащих условий хранения актовых книг;

3) внесение исправлений, изменений и дополнений в записи актов гражданского состояния;

4) восстановление и аннулирование записей актов гражданского состояния на основании решений суда;

5) представление сведений о государственной регистрации актов гражданского состояния в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

24. Отдел по развитию местного самоуправления.

Основные задачи отдела по развитию местного самоуправления:

1) совершенствование системы местного самоуправления в муниципальном образовании;

2) оказание содействия развитию территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании;

3) работа с обращениями граждан (индивидуальные и коллективные), поступающими в виде предложений, заявлений, жалоб и ходатайств в письменной или устной форме;

4) консультационно-информационное обеспечение населения муниципального образования по вопросам местного самоуправления;

5) информационно-методическое обеспечение деятельности председателей (начальников отделов) территориальных округов управления по развитию местного самоуправления.

Помимо специализированных органов управления в составе местной администрации создаются вспомогательные подразделения, основное назначение которых состоит в обеспечении работы Главы местной администрации, его заместителей и специализированных органов

управления местной администрации, которые можно обозначить как «аппарат местной администрации».

Вспомогательные учреждения, создаваемые в составе местной администрации характеризуются следующими признаками:

1) Создаются по решению Главы администрации и действуют на основании актов, утвержденных им.

2) К их ведению отнесены вопросы организационного обеспечения муниципальных специализированных органов управления и должностных лиц.

3) Входят в состав местной администрации.

4) Подчиняются непосредственно Главе местной администрации.

5) Не наделяются властными полномочиями.

6) Работают на постоянной, оплачиваемой основе.

В аппарате местной администрации можно выделить следующие структурные подразделения:

1) Организационный отдел, занимающийся организацией различных общемуниципальных мероприятий.

2) Общий отдел, ведущий трудовую документацию сотрудников.

3) Канцелярия, осуществляющая хранение документации администрации.

4) Приемная по личным вопросам, организующая прием граждан и организаций Главой местной администрации и его заместителями.

5) Информационно-аналитическая служба, отслеживающая и анализирующая изменения в экономике, хозяйстве и общественном мнении населения в муниципальном образовании.

6) Пресс-служба, занимающаяся освещением работы администрации и формированием ее положительного имиджа.

При местной администрации создается ряд комиссий, представляющих собой коллегиальные органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения, а также отдельных вопросов государственного значения.

Комиссии, создаваемые при местной администрации характеризуются следующими признаками:

1) Создаются по решению администрации и действуют на основании актов, утвержденных государственными органами либо муниципальными органами.

2) К их ведению отнесены вопросы отраслевого или функционального характера.

3) Они имеют организационная связь с местной администрацией.

4) Являются коллегиальными органами, состоящими из представителей общественности, работников правоохранительных органов, депутатов, муниципальных служащих, работников различных учреждений и предприятий.

5) Могут наделяться отдельными властными полномочиями.

6) Работают на общественной, неоплачиваемой основе.

Можно выделить следующие комиссии, создаваемые при местной администрации:

1) **Административная** комиссия, которая рассматривает административные правонарушения ответственность за которые установлена нормативно-правовыми актами Субъекта РФ.

2) **Комиссия по делам несовершеннолетних**, рассматривающая вопросы, связанные с воспитанием несовершеннолетних, включающие рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними.

3) **Комиссия по содействию охране памятников истории и культуры**, занимающаяся вопросами охраны памятников истории и культуры.

4) **Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий**, решающая вопросы, возникающие в процессе реабилитации жертв политических репрессий.

§-4.4. Правовой институт представительного органа муниципального образования

- Понятие представительного органа муниципального образования
- Правовой институт представительного органа муниципального образования
- Правовой статус представительного органа муниципального образования
- Порядок формирования, функции и компетенция представительного органа муниципального образования
- Структура представительного органа муниципального образования
- Формы деятельности представительного органа муниципального образования
- Ответственность представительного органа муниципального образования

Литература

Айтказинов Е.Б. К вопросу о наделении местных представительных и исполнительных органов в республике Казахстан правами юридического лица // Государство и право. 2009. №5; *Джигарян А.Д., Шевченко Н.В.* Конституционно-правовые проблемы нового порядка формирования представительного органа муниципального района // Право и политика. 2006. №11; *Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е.* Формирование представительного органа муниципального района из представителей поселений // Журнал российского права. 2008. №3; *Власов В.А.* Актуальные вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // Конституционное и муниципальное право. 2009. №8; *Гладких Н.М.* К вопросу о контроле представительного органа муниципального образования за деятельностью местной администрации// Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. №3; *Заболотских Е.М.* Защита прав граждан от бездействия представительного органа муниципального образования: новеллы законодательства и практика реализации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. N 2; *Масловская М.В., Якин Р.Л.* К вопросу о статусе представительного органа муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 23; *Очиров С.В.* Выборы должностных лиц представительных органов муниципальных образований // Современное право. 2009. №3; *Соловьев С.Г.* Муниципально-правовая ответственность местного представительного органа: содержание и актуальные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. №2; Шеремет К.Ф. Теоретические вопросы совершенствования компетенции местных Советов // Вопросы развития Советов на современном этапе: Сб. науч. тр. М., 1996; *Щепачев В.А.* Совершенствование правовой работы в представительном органе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 21; *Щепачев В.А.* Разграничение компетенции между представительным и исполнительным органами местного самоуправления //Конституционное и муниципальное право. 2007. N 12; *Шугрина Е.С.* Возможности представительного органа муниципального образования влиять на кадровую

политику // Муниципальная служба. 2008. №3; *Шугрина Е.С.* Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2001. №1; *Шугрина Е.С.* Отдельные аспекты организации и деятельности представительных органов муниципальных образований в материалах судебной практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 1.

Местные представительные органы являются базовым элементом в современной системе местного самоуправления, так как в системе органов, формируемых в муниципальном образовании, одна из ведущих ролей принадлежит именно представительным органам местного самоуправления.

В настоящее время действующее законодательство России не содержит определения представительного органа муниципального образования, однако, в соответствии со ст.1 Федерального Закона от 28.08.1995г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" представительный орган муниципального образования определялся как выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Рассматривая обособленную совокупность юридических норм, образующих правовой институт представительного органа муниципального образования, следует особо акцентировать внимание на том, что по своему правовому положению представительный орган муниципального образования является специфическим субъектом правоотношений. В нем сочетаются признаки как субъекта публично-правовых правоотношений, наделенного отдельными муниципально-властными полномочиями, так и полноправного субъекта имущественного оборота. С учетом этого, опираясь на вышеуказанное определение представительного органа муниципального образования, необходимо указать ряд наиболее значимых юридических признаков, характеризующих особенности его правового положения.

Юридические признаки, характеризующие правовое положение представительного органа муниципального образования

- **Представительный орган муниципального образования является обязательным в системе местного самоуправления любого муниципального образования.**
- **Представительный орган муниципального образования является юридическим лицом, действующим на основании Устава муниципального образования, Решения о его создании и собственного регламента.**
- **Представительный орган муниципального образования имеет особый порядок формирования и прекращения своих полномочий.**
- **Представительный орган муниципального образования, реализуя свои функции, наделяется определенной компетенцией.**
- **Представительный орган муниципального образования имеет свою внутреннюю структуру.**
- **Представительный орган муниципального образования функционирует в специфических организационных формах.**
- **Представительный орган муниципального образования несет специфические формы ответственности.**

I. Представительный орган муниципального образования является обязательным в системе местного самоуправления любого муниципального образования.

Несмотря на то, что в соответствии со ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, законодатель в действующей редакции Федерального Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закрепил положение о том, что структурным элементом системы органов местного самоуправления является представительный орган муниципального образования. В соответствии с действующим законодательством исключена ситуация, когда в муниципальном образовании нормативно не предусмотрен представительный орган либо сход граждан, реализующий его полномочия, на что особо обращено внимание Конституционным Судом РФ в его Постановлении от 15 января 1998 г. №3-П.

Наименование представительного органа муниципального образования устанавливается законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. На практике представительный орган муниципального образования может иметь разные наименования – Дума или Совет, Собрание представителей, Совет народных депутатов, Совет депутатов, Земское собрание, Муниципальное собрание, Представительное собрание (с указанием соответствующего вида муниципального образования).

II. Представительный орган муниципального образования является юридическим лицом, действующим на основании Устава муниципального образования, Решения о его создании и собственного регламента.

Представительный орган муниципального образования в соответствии с федеральным законодательством и уставом муниципального образования:

1) наделяется правами юридического лица;

2) является муниципальным учреждением, образуемым для осуществления управленческих функций;

3) подлежит государственной регистрации в качестве юридического лица в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования как юридическое лицо действуют на основании общих для организаций данного вида положений федерального законодательства.

Основаниями для государственной регистрации представительного органа муниципального образования в качестве юридического лица являются устав муниципального образования и решение о его создании с правами юридического лица. В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для его государственной регистрации в качестве юридического лица является протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица.

Представительный орган, являясь юридическим лицом, обладает следующими признаками юридического лица:

1) от своего имени и своими действиями имеет, приобретает, осуществляет имущественные и личные неимущественные права и обязанности;

2) обладает обособленным имуществом;

3) выступает истцом и ответчиком в суде;

4) имеет гербовую печать, бланки, штампы;

5) открывает счета в банках.

6) имеет свои внутриорганизационные документы, закрепляющие его структуру и компетенцию.

При рассмотрении правовых актов, регламентирующих деятельность местного представительного органа, особое внимание привлекает к себе его регламент, так как этот документ является, в отличие от устава муниципального образования, правовым актом, полностью посвященным организации работы местного представительного органа.

В теории права под регламентом (от польск. reglament от франц. reglement, от regle правило)[326] понимается свод правил (постоянных или временных), регулирующих внутреннюю организацию и формы деятельности представительного органа, а также некоторые аспекты правового положения депутата. Регламент принимается на сессии местного представительного органа в соответствии с принципами и иными предписаниями, содержащимися в федеральном и местном законодательстве. В составе местного представительного органа обычно создается специальный комитет, контролирующий соблюдение регламента.

По своему правовому положению регламент местного представительного органа не может быть отнесен к нормативным правовым актам, так как он не содержит юридических норм. Регламент местного представительного органа представляет собой правоприменительный правовой акт,

Регламент местного представительного органа является правовым актом, в котором подробно регламентируются порядок подготовки, внесения и рассмотрения вопросов на заседаниях местного представительного органа; порядок рассмотрения и принятия законопроектов местным представительным органом; порядок образования органов в местном представительном органе и заслушивание их отчетов; порядок рассмотрения депутатских запросов; порядок голосования; иные вопросы организации работы местного представительного органа.

III. Представительный орган муниципального образования имеет особый порядок формирования и прекращения своих полномочий.

Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах на срок менее двух и более пяти лет. При этом, законодатель установил, что представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

В отношении муниципального района в законодательстве закреплено, что соответствующий представительный орган муниципального района:

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

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

---

[326] Юридическая энциклопедия. М. 1998. С.378

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

7 человек - при численности населения менее 1000 человек;

10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек;

15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;

20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;

35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек. Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Полномочия представительного органа муниципального образования, как правило, прекращаются с истечением срока его полномочий, однако, независимо от порядка его формирования полномочия муниципального представительного органа могут быть прекращены досрочно в следующих случаях:

1) вступления в законную силу решения суда Субъекта РФ о неправомочности данного состава муниципального представительного органа, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

2) вступления в силу закона Субъекта РФ о роспуске данного состава муниципального представительного органа, принятого в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

3) принятия муниципальным представительным органом решения о самороспуске;

4) преобразования муниципального образования;

5) в других случаях, предусмотренных Федеральными законами.

IV. Представительный орган муниципального образования, реализуя свои функции, наделяется определенной компетенцией.

В процессе своей деятельности представительный орган муниципального образования реализует специфические функции, свойственные ему как субъекту специфических публично-правовых правоотношений. Традиционно функция любого органа власти определяется как "основное направление его деятельности выражающее его сущность..."[327] Следовательно, при характеристике такого муниципально-правового понятия, как “функция муниципального представительного органа" принципиальное значение имеют его сущностные характеристики, определяющие деятельность конкретного муниципального органа. Реализация своих функций муниципальным органом представляет собой не просто произвольную деятельность, а деятельность, имеющую четко определенное содержание.

Отметим, что все функции муниципального представительного органа полностью производны от функций, реализуемых в системе муниципально-властного механизма.

Функции муниципального представительного органа

→ **представительская функция**

→ **нормотворческая функция**

[327] Теория государства и права. Екатеринбург. 1996. С.143.

контрольная функция

Нормотворческая функция муниципального представительного органа обусловлена необходимостью выделения в системе муниципальной власти субъекта, который будет заниматься принятием муниципальных юридических норм. В процессе реализации указанной функции представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, 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. Кроме того, председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Однако, только Решения представительного органа муниципального образования представляют собой вид правовых актов, содержащих юридические нормы. Эти нормативные акты принимаются на общем собрании депутатов местного представительного органа. Причем, в зависимости от важности того или иного вопроса для принятия их требуется определенный кворум депутатов.

В дальнейшем следует стадия подписания Решения местного представительного органа, заключающаяся в том, что нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется Главе муниципального образования для подписания и обнародования.

Глава муниципального образования, являющийся Главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений.

Если Глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию Главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Также одной из функций, реализуемых муниципальным представительным органом, является **представительская функция**. Указанная функция заключается в представительстве интересов местного населения. Муниципальный представительный орган в первую очередь осуществляет именно представительство интересов местного населения, так как состоит из депутатов, избираемых местным населением и представляющих интересы местного населения.

В некоторых Уставах муниципальных образований представительный орган местного самоуправления прямо определялся как выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

К функциям, реализуемым местным представительным органом в системе муниципальной власти, следует также отнести и **контрольную функцию**.

Реализация контрольной функции предполагает определенное подчиненное положение контролируемых субъектов местных правоотношений в отношении контролирующего субъекта. Содержательную сторону контрольной функции местного представительного органа составляют два следующих момента:

1) контроль за деятельностью муниципальных органов и должностных лиц, предприятий и учреждений, находящихся в вертикальном подчинении по отношению к местному представительному органу, как контролирующему субъекту,

2) контроль деятельности различных юридических и физических лиц, действующих на территории муниципального образования, предполагающий возможность местного представительного органа, как контролирующего субъекта, самостоятельно применять меры правового воздействия к лицам, не соблюдающим требования юридических норм.

В рамках возложенных на муниципальный представительный орган функций, он реализует муниципально-властные полномочия, составляющие его компетенцию. В юридической науке наиболее распространено определение компетенции органа власти, как “совокупности предметов ведения и полномочий”.

"Предметы ведения местного представительного органа" можно определить как "те сферы общественных отношений в которых муниципальный представительный орган юридически компетентен".

В муниципальных нормативных документах и муниципально-правовой литературе анализируемый феномен обозначается такими различными терминами, как “предметы ведения”, “круг дел, отнесенных к ведению местного органа”, “круг вопросов”, “сферы управления”, “сферы общественной жизни”, “сферы приложения компетенции”, “вопросы ведения”.

Юридическое понятие “полномочие представительного органа местного самоуправления” определяется как “совокупность прав и обязанностей органа”

Так как "муниципальный орган" представляет собой сложноорганизованное единство, состоящее из муниципальных служащих, непосредственно обладающих и не обладающих властными полномочиями, то, очевидно, что полномочиями обладает только общее собрание депутатов.

В соответствии с действующим законодательством компетенция муниципального представительного органа состоит из двух блоков:

1) Нормативно закрепленная компетенция представительного органа муниципального образования, которую может реализовывать только данный орган (**исключительная компетенция**).

2) Компетенции представительного органа муниципального образования, закрепленная за данным органом, но которую возможно делегировать иным органам местного самоуправления либо реализовать посредством форм непосредственной демократии жителей муниципального образования (**неисключительная компетенция**).

В **исключительной компетенции** представительного органа муниципального образования находятся:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

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

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Помимо указанных исключительных полномочий, к компетенции представительного органа муниципального образования могут быть отнесены:

1) утверждение структуры, лимита численности органов местного самоуправления и схемы управления муниципального образования;

2) избрание главы муниципального образования;

3) принятие регламента представительного органа муниципального образования;

4) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования;

5) рассмотрение отчетов органов и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования, контроль и оценка их деятельности;

6) определение условий оплаты труда депутатов представительного органа муниципального образования, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих, работников аппарата представительного органа муниципального образования;

7) образование, упразднение постоянных и других комиссий представительного органа муниципального образования;

8) рассмотрение запросов депутатов представительного органа муниципального образования и принятие по ним решений;

9) принятие решения о самороспуске представительного органа муниципального образования;

10) избрание и освобождение от должности должностных лиц представительного органа муниципального образования;

11) принятие решений о назначении местного Референдума, о проведении собраний, конференций и опросов граждан;

12) установление официальных символов муниципального образования и порядка их официального использования;

13) формирование избирательной комиссии муниципального образования;

14) назначение муниципальных выборов;

15) утверждение схемы избирательных округов на территории муниципального образования;

16) определение порядка проведения конкурса и общего числа членов конкурсной комиссии на замещение должности Главы Администрации;

17) утверждение условий контракта для Главы Администрации и установление требований к кандидатам на должность Главы Администрации в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения;

18) досрочное прекращение полномочий депутатов представительного органа муниципального образования и должностных лиц местного самоуправления;

19) учреждение органов Администрации муниципального образования в качестве юридических лиц путем принятия решения представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждения положения о нем;

20) утверждение по представлению Главы Администрации положения о порядке оплаты труда муниципальных служащих и работников муниципальных унитарных предприятий и учреждений;

21) принятие решения о привлечении жителей муниципального образования к социально значимым работам;

22) утверждение генерального плана муниципального образования;

23) утверждение документов территориального планирования муниципального образования, в том числе вносимых в них изменений, нормативов градостроительного проектирования муниципального образования, правил землепользования и застройки муниципального образования, подготовленной на основе документов территориального планирования муниципального образования документации по планировке территории муниципального образования, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

24) утверждение порядка предоставления, использования и изъятия земельных участков;

25) установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

26) утверждение тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса муниципального образования (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса - производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения);

27) определение порядка организации территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании;

28) внесение в Законодательный орган государственной власти Субъекта РФ в порядке законодательной инициативы предложений, оформленных в виде нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, об изменении границ муниципального образования, о преобразовании муниципального образования;

29) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

30) утверждение мероприятий по выполнению наказов избирателей;

31) утверждение наград и почетных званий муниципального образования, определение порядка награждения и присвоения званий, а также представления к награждению государственными наградами;

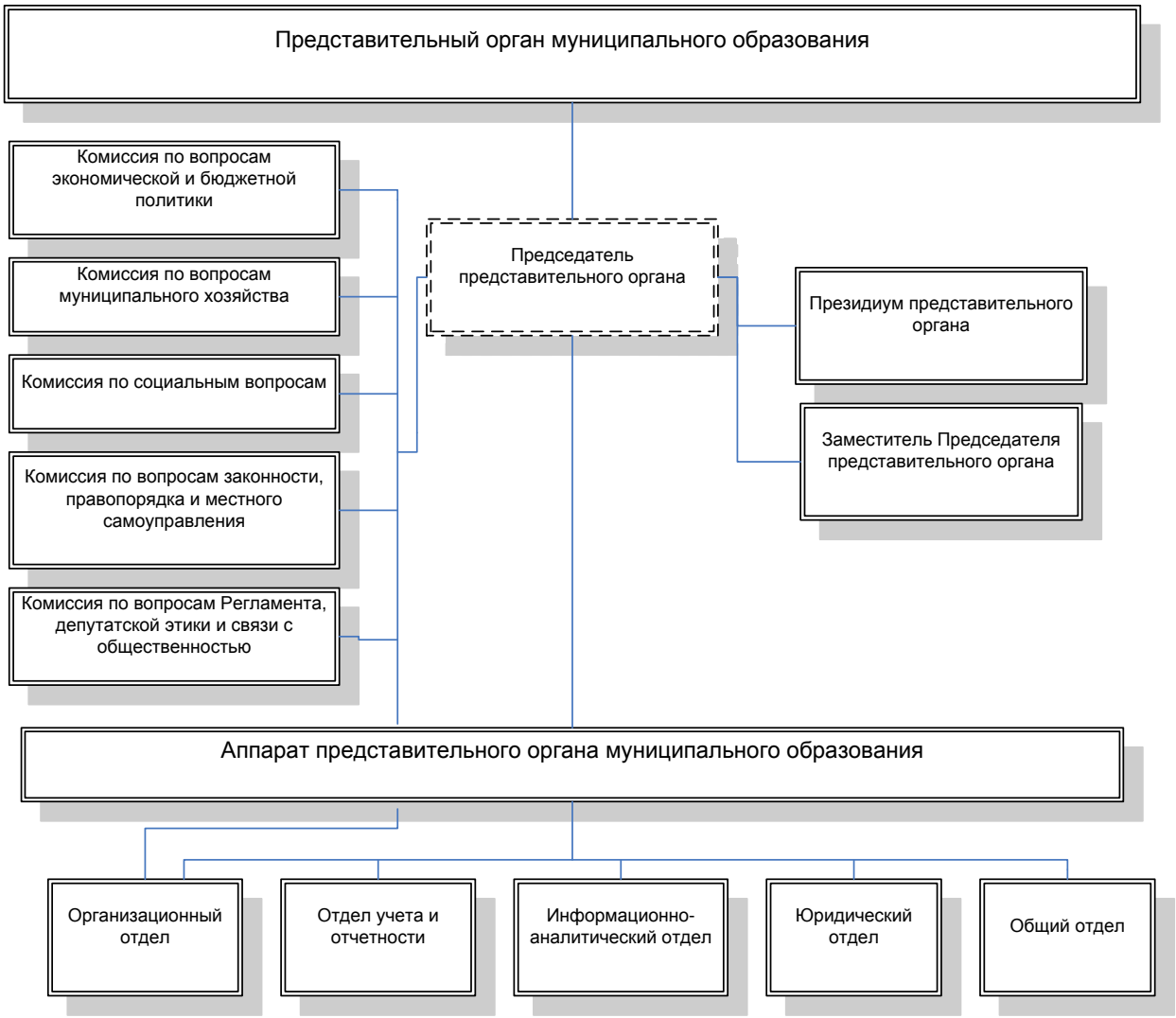
32) принятие решений по другим вопросам местного значения, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления в муниципальном образовании.

За представительным органом муниципального образования могут быть закреплены иные полномочия на основании федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними Уставом Субъекта РФ, законами Субъекта РФ и Уставом муниципального образования.

V. Представительный орган муниципального образования имеет свою внутреннюю структуру.

Представительный орган муниципального образования самостоятельно определяет свою структуру и имеет свой аппарат специалистов.

Схема 4.4.1.



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

На основании действующего законодательства Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

1) в случае избрания на муниципальных выборах может входить в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполнять полномочия его председателя.

2) в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя.

Ранее, на практике в отношении организации деятельности представительного органа Главой муниципального образования, избранного всем населением муниципального образования, возникали проблемы, так как формально он не избирается как депутат и непонятно, в каком статусе он будет

входить в состав представительного органа и организовывать его работу. Данная проблема была предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который в своем Определении об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности п.3 ч.1 ст. 16 Федерального закона от 28.08.1995 №154 указал, что нормы Конституции РФ подобным положением законодательства не нарушаются.

Наряду с председателем представительный орган муниципального образования может избирать из своего состава на срок его полномочий заместителей председателя.

Можно выделить следующие функции Председателя представительного органа муниципального образования (в его отсутствие - заместителя):

1) Внешние функции:

а) Представительская, состоящая в представительстве муниципального образования.

б) Прием граждан и организаций

в) Заключение договоров.

г) Издание ненормативных правовых актов.

2) Внутренние функции:

а) Организация работы представительного органа.

б) Координация деятельности его органов.

в) Руководство работой аппарата представительного органа.

2. В качестве руководящего органа в составе муниципального представительного органа может создаваться **Президиум** в составе председателя, заместителя, председателей постоянных комиссий, секретаря.

Основные полномочия Президиума:

1) разрабатывает и вносит на рассмотрение и утверждение муниципального представительного органа планы работы, предложения по повестке дня сессий, проекты решений,

2) организует подготовку вопросов для рассмотрения муниципальным представительным органом, обеспечивает представление необходимых материалов,

3) создает рабочие группы и временные комиссии из числа депутатов и специалистов для сбора, изучения, анализа, систематизации информации о состоянии дел в различных сферах местного самоуправления, а также для выработки предложений и рекомендаций по принятию решений,

4) согласовывает совестную работу постоянных комиссий и депутатских групп,

5) осуществляет контроль за исполнением решений муниципального представительного органа,

6) определяет на основе регламента муниципального представительного органа порядок прохождения нормотворческих инициатив, внесенных правомочными субъектами.

3. Для предварительного рассмотрения и подготовки предложений по вопросам местного значения для принятия решений муниципального представительного органа, а также для содействия проведению их в жизнь, для контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления, муниципальных унитарных предприятий и учреждений муниципальный представительный орган избирает **постоянные** (на срок его полномочий) и **временные комиссии** из числа депутатов.

Постоянные и временные комиссии ответственны перед муниципальным представительным органом и подотчетны перед ним. Структура, полномочия, порядок формирования и организация работы комиссий определяются

Регламентом муниципального представительного органа и Положениями о комиссиях, утверждаемыми муниципальным представительным органом.

Численный состав каждой комиссии определяется муниципальным представительным органом. Председатели комиссий избираются депутатами из своего состава. Структура комиссий и распределение обязанностей среди членов комиссий определяются на заседаниях комиссий и оформляются их решением.

В муниципальном представительном органе могут образовываться следующие комиссии:

- **по вопросам Регламента, депутатской этики и связи с общественностью**
- **по вопросам законности, правопорядка и местного самоуправления**
- **по вопросам экономической и бюджетной политики**
- **по вопросам муниципального хозяйства**
- **по социальным вопросам**

Комиссии по вопросам, отнесенным к их ведению:

1) осуществляют предварительное рассмотрение нормативных правовых актов и их подготовку к рассмотрению представительным органом;

2) осуществляют подготовку заключений по проектам решений, поступившим на рассмотрение в представительный орган;

3) организуют проводимые депутатские слушания, конференции, совещания, "круглые столы", семинары;

4) дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта бюджета, прогноза социально-экономического развития муниципального образования;

5) утверждают планы работы комиссии;

6) решают вопросы организации своей деятельности;

7) определяют стратегию и тактику своей деятельности;

8) принимают решения о направлении проектов правовых актов в органы местного самоуправления, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний;

9) взаимодействуют с органами местного самоуправления, организациями;

10) взаимодействуют со средствами массовой информации, обеспечивая их участие в освещении текущей деятельности комиссий;

11) осуществляют контроль за исполнением принятых решений;

12) осуществляют контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления, муниципальных унитарных предприятий и учреждений.

Комиссия по Регламенту, депутатской этике и связям с общественностью:

1) подготавливает и вносит предложения по проведению выборов депутатов вместо выбывших;

2) подготавливает заключения по вопросам, связанным с гарантиями депутатской деятельности, отзывам депутата избирателями, а также в связи с досрочным прекращением полномочий депутата по его личному заявлению, либо

в связи с вступившим в законную силу обвинительным приговором суда в отношении депутата;

3) контролирует соблюдение регламента муниципального представительного органа и депутатской этики и вносит соответствующие предложения по устранению нарушений;

4) разъясняет положения регламента муниципального представительного органа на заседаниях сессии муниципального представительного органа;

5) разрабатывает и вносит в соответствии с планом работы муниципального представительного органа, по поручению муниципального представительного органа, а также по собственной инициативе, проекты правовых актов, организует сбор и рассмотрение предложений, замечаний к ним по вопросам ведения комиссии;

6) организует обсуждение (депутатские слушания) проектов правовых актов, а также наиболее важных вопросов жизнедеятельности муниципального образования по предметам ведения комиссии;

7) осуществляет взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и общественными объединениями, средствами массовой информации по вопросам ведения комиссии;

8) решает иные вопросы по поручению муниципального представительного органа.

Комиссия по вопросам законности, правопорядка и местного самоуправления:

1) принимает участие в разработке и осуществлении мероприятий по обеспечению законности, охраны государственного и общественного порядка, прав граждан на территории муниципального образования;

2) принимает участие в разработке и осуществлении мероприятий по распространению среди граждан правовой информации. Организует правовую консультацию депутатам;

3) дает заключения по вопросам решений, переданных комиссии на предварительное или дополнительное рассмотрение, а также по проектам решений, принимаемых муниципальным представительным органом в установленном законом порядке, за нарушение которых предусматривается административная ответственность;

4) участвует в осуществлении контроля за соблюдением законности в исполнительных органах местного самоуправления, на предприятиях, учреждениях и организациях, расположенных на территории округа, в проверке состояния дел по рассмотрению предложений, заявлений, жалоб граждан и организации их приема;

5) оказывает помощь в работе по организации охраны общественного порядка в территориальных округах;

6) участвует в разработке проектов правовых актов по вопросам местного самоуправления, организует их правовую оценку;

7) участвует в работе органов территориального самоуправления;

8) осуществляет взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и общественными объединениями по вопросам ведения комиссии;

9) разрабатывает и вносит в соответствии с планом работы муниципального представительного органа, по поручению муниципального представительного органа, а также по собственной инициативе, проекты правовых актов в муниципальный представительный орган;

10) организует, по мере необходимости, проведение правовой экспертизы правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления на их соответствие Уставу муниципального образования, действующему законодательству;

11) решает иные вопросы по поручению муниципального представительного органа.

Комиссия по вопросам экономической и бюджетной политики:

1) участвует в разработке и реализации мероприятий по вопросам сбора и расходования средств местного бюджета;

2) организует и осуществляет контроль за расходованием средств местного бюджета, эффективностью бюджетной политики;

3) обеспечивает организацию и контроль за управлением муниципальной собственностью, за правильностью и эффективностью ее распоряжения;

4) обеспечивает разработку и внедрение правовых актов, устанавливающих правила и нормы владения, пользования и распоряжения собственностью муниципального образования;

5) обеспечивает совместно с органами местного самоуправления единство и эффективность бюджетной, финансовой и имущественной политики округа;

6) осуществляет анализ экономического развития муниципального образования, дает заключение по прогнозам экономического развития при формировании местного бюджета;

7) рассматривает и дает заключения по сводным проектам программ социально-экономического развития муниципального образования, участвует в формировании предложений по определению их приоритетов;

8) вносит предложения по проектам программ предприятий и организаций различных форм собственности, связанным с социально-экономическим развитием округа, дает по ним заключения, в необходимых случаях, вносит предложения в соответствующие органы местного самоуправления;

9) участвует в формировании предложений по предоставлению налоговых и иных льгот для предприятий и организаций округа в целях стимулировании отдельных видов деятельности;

10) разрабатывает и вносит в соответствии с планом работы муниципального представительного органа, по поручению муниципального представительного органа, а также по собственной инициативе, проекты правовых актов;

11) решает иные вопросы по поручению муниципального представительного органа.

Комиссия по вопросам городского хозяйства:

1) принимает участие в организации и разработке мероприятий по обеспечению населения бытовыми, коммунальными, транспортными и другими услугами;

2) принимает участие в разработке и внедрении правовых актов, устанавливающих правила и нормы по вопросам охраны общественного порядка, защите от преступности и ее предупреждению, обеспечения безопасности населения в случаях аварий, стихийных бедствий, массовых беспорядков, организации и деятельности единой общегородской диспетчерской службы;

3) организует совместно с органами местного самоуправления контроль за эффективностью работы предприятий, учреждений и организаций, обеспечивающих коммунальные, транспортные и другие услуги населению;

4) разрабатывает и вносит в соответствии с планом работы муниципального представительного органа, по поручению муниципального представительного органа, а также по собственной инициативе, проекты правовых актов;

5) организует учет общественного мнения по эффективности работы служб муниципального хозяйства;

6) решает иные вопросы по поручению муниципального представительного органа.

Комиссия по социальным вопросам:

1) принимает участие в разработке и осуществлении мероприятий охраны здоровья населения по вопросам здравоохранения, культуры, развития физкультуры и спорта, организации отдыха;

2) принимает участие в разработке и осуществлении мероприятий социальной защиты населения по направлениям:

- пенсионного обеспечения;
- социальной реабилитации (бывших наркоманов, алкоголиков, лиц, отбывших наказание и др.);
- обеспечения социальных льгот, определенных законом группам населения округа;
- охране материнства и детства;
- занятости населения;

3) разрабатывает предложения по вопросам культуры, образования и воспитания в направлениях:

- развития культуры в округе;
- среднего и высшего образования;
- дошкольного воспитания детей;
- молодежной политики;
- деятельности общественных и религиозных организаций на территории округа;

4) осуществляет взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и общественными объединениями по вопросам ведения комиссии;

5) разрабатывает и вносит в соответствии с планом работы муниципального представительного органа, по поручению муниципального представительного органа, а также по собственной инициативе, проекты правовых актов;

6) решает иные вопросы по поручению муниципального представительного органа.

4. Наряду с постоянными и временными депутатскими комиссиями в составе муниципального представительного органа могут создаваться **депутатские группы**, представляющие собой временные или постоянные объединения депутатов, созданные по территориальному или партийному признакам для совместного решения тех или иных вопросов местного значения.

5. Организационное и правовое обеспечение деятельности муниципального представительного органа, оказание помощи постоянным и временным комиссиям, депутатам в выполнении их функций и полномочий осуществляет **аппарат муниципального представительного органа.**

Структура, лимит численности, смета расходов на содержание аппарата муниципального представительного органа и Положение об аппарате утверждаются на сессии муниципального представительного органа. Руководит работой аппарата председатель муниципального представительного органа.

В структуру аппарата муниципального представительного органа входят:

- **организационный отдел**
- **юридический отдел**
- **контрольно-ревизионный отдел**
- **отдел учета и отчетности (бухгалтерия)**
- **общий отдел**
- **информационно-аналитический отдел**

Основными задачами аппарата являются:
1) создание необходимых условий для эффективной работы муниципального представительного органа;
2) оказание практической помощи депутатам в осуществлении их полномочий;
3) оперативная работа с письмами, обращениями и заявлениями граждан, поступающими в муниципальный представительный орган.

Организационный отдел:

1) организует методическое и техническое обеспечение деятельности муниципального представительного органа;

2) формирует на основе предложений постоянных комиссий муниципального представительного органа, органов городского самоуправления проекты перспективных и текущих планов правотворческой деятельности и иной работы муниципального представительного органа, разрабатывает мероприятия по их выполнению и осуществляет контроль за их реализацией;

3) обеспечивает организационную и материально-техническую подготовку и проведение сессий, заседаний постоянных комиссий, "Дня депутата", временных рабочих групп и комиссий;

4) участвует в подготовке соответствующих проектов решений муниципального представительного органа;

5) обеспечивает подготовку и проведение заседаний постоянных комиссий;

6) проводит проверку наличия материалов, предусмотренных Регламентом муниципального представительного органа, к проектам решений, внесенных субъектами правотворческой инициативы, и представляет их для предварительного рассмотрения в профильную комиссию. Обеспечивает их возврат в случае, если внесенные документы не соответствуют требованиям Регламента;

7) согласовывает с председателем муниципального представительного органа списки приглашенных, извещает депутатов и приглашенных о созыве очередных, внеочередных и чрезвычайных сессий;

8) тиражирует необходимые документы и формирует из них пакеты для депутатов;

9) направляет Главе администрации копии принятых на сессии и подписанных решений, а так же выписок из протоколов заседаний постоянных комиссий;

10) готовит принятые муниципальным представительным органом решения к официальной публикации и направляет в редакции соответствующих газет;

11) осуществляет подготовку совещаний, семинаров с руководителями органов территориального общественного самоуправления, оказывает им организационно-методическую помощь в работе;

12) осуществляет содействие постоянным комиссиям по обеспечению контроля за исполнением решений, своевременно информирует председателя муниципального представительного органа о состоянии этой работы;

13) готовит проекты распоряжений о созыве очередных, внеочередных и чрезвычайных сессий, проведении "Дня депутата";

14) ведет регистрацию депутатов и приглашенных, протоколы и аудиостенограмму сессий, протоколы постоянных комиссий;

15) осуществляет контроль за доработкой документов исполнителями в установленные сроки;

16) организует транспортное обеспечение депутатов на выездные заседания;

17) формирует, учитывает и хранит в течение установленного срока "Дела" и другие документы, готовит и сдает их в архив в соответствии с инструкцией по работе с документами;

18) ведет единый реестр правовых актов муниципального представительного органа.

Юридический отдел:

1) проводит правовую экспертизу проектов правовых актов, принимаемых муниципальным представительным органом;

2) оказывает правовое содействие депутатам, постоянным комиссиям по вопросам подготовки проектов правовых актов;

3) осуществляет правовое обеспечение сессий, постоянных комиссий, а также рабочих групп;

4) представляет интересы муниципального представительного органа в арбитражных и третейских судах, судах общей юрисдикции;

5) разрабатывает рекомендации по совершенствованию унификации юридической техники, языка и стиля проектов правовых актов;

6) участвует в подготовке заседаний постоянной комиссии по вопросам законности, правопорядка и местного самоуправления;

7) осуществляет экспертизу проектов федеральных и областных законов и иных нормативных правовых актов федеральных и областных органов государственной власти;

8) оказывает консультации по правовым вопросам структурным подразделениям аппарата;

9) участвует в подготовке и проведении депутатских слушаний, совещаний и других мероприятий, проводимых по вопросам местного самоуправления;

10) участвует в разработке проектов правовых актов по вопросам местного значения.

Контрольно-ревизионный отдел:

1) организует и осуществляет контроль за своевременным, целевым, рациональным и эффективным использованием и расходованием средств бюджета по объемам, структуре и целевому назначению;

2) проводит анализ выявленных отклонений от установленных показателей бюджета и готовит предложения, направленные на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

3) проводит анализ практики применения решений муниципального представительного органа по вопросам, относящимся к компетенции отдела,

представляет в установленном порядке предложения по совершенствованию этих правовых документов;

4) готовит и представляет заключения по проекту городского бюджета и отчетов о его исполнении;

5) осуществляет контроль за доходами от использования, распоряжения, приватизации и продажи муниципальной собственности;

6) осуществляет контроль, по согласованию с соответствующими органами, за целевым использованием средств, поступающих из федерального и областного бюджетов;

7) осуществляет контроль за использованием и сохранностью муниципальной собственности, переданной юридическим и физическим лицам в хозяйственное ведение или оперативное управление;

8) осуществляет контроль за своевременностью и полнотой устранения нарушений, выявленных в ходе проверки финансово-хозяйственной деятельности муниципальных организаций, а также возмещения причиненного ими ущерба;

9) проводит координацию своей деятельности с деятельностью других органов и отделов финансового контроля в целях устранения дублирования в проведении ревизий и проверок, обеспечения их комплексности и периодичности;

10) осуществляет контроль за законностью и своевременностью движения средств бюджета в банках и иных финансово-кредитных учреждениях;

11) представляет муниципальному представительному органу информацию о результатах проводимых контрольных мероприятий;

12) в соответствии с инструкцией по работе с документами формирует, учитывает и хранит в течение установленного срока "Дела" и другие документы, готовит и сдает их в архив;

Отдел учета и отчетности (бухгалтерия):

1) осуществляет контроль за поступлением и расходованием финансовых средств, товарно-материальных ценностей, своевременным отражением на счетах бухгалтерского учета операций, связанных с их движением;

2) ведет учет финансовых, расчетных и кредитных операций, обеспечивает законность, своевременность и правильность их оформления;

3) составляет все виды отчетов о финансовой деятельности муниципального представительного органа ;

4) участвует в разработке Положений по оплате труда, премированию, доплатам, обеспечивает их выполнение при начислении зарплаты, обеспечивает соблюдение порядка при оформлении первичных бухгалтерских документов, расчетов и платежных обязательств при расходовании фонда заработной платы, при установление должностных окладов.

Общий отдел:

1) организует материально-техническое обеспечение муниципального представительного органа;

2) осуществляет контроль оформления дел в соответствии с инструкцией по работе с документами структурными подразделениями аппарата;

3) обеспечивает бесперебойную эксплуатацию персональных компьютеров, средств связи и копировально-множительной техники;

4) организует оформление и учет документов, связанных с трудовой деятельностью депутатов, работающих на постоянной профессиональной основе, работников аппарата, формирует их личные дела в соответствии с действующим законодательством;

5) организует хранение документов аппарата по кадровым вопросам;

6) выполняет все формы отчетности, в том числе статистическую, в соответствии с действующим законодательством;

7) организует взаимодействие с пенсионным фондом РФ в части персонифицированного учета и оформления пенсионных документов;

8) обеспечивает выполнение мероприятий, направленных на создание условий труда, соответствующих требованиям сохранения жизни и здоровья работников аппарата и депутатов, работающих на постоянной профессиональной основе, в процессе их трудовой деятельности;

9) организует аттестации работников аппарата, замещающих муниципальные должности;

10) организует работу по представлению и награждению государственными и муниципальными наградами, присвоению почетных званий.

Информационно-аналитический отдел:

1) формирует с помощью средств массовой информации общественное мнение о деятельности муниципального представительного органа;

2) использует информационные поводы для выступления в газетах, журналах, на радио и телевидении председателя и депутатов муниципального представительного органа;

3) организует оперативное информирование средств массовой информации о сессиях, заседаниях постоянных комиссий и иных официальных мероприятиях, проводимых муниципальным представительным органом;

4) установление и поддерживает связь с общественными организациями и жителями;

5) организует функционирование информационных разделов на сайте муниципального представительного органа в сети Интернет;

6) оказывает содействие региональным средствам массовой информации в подготовке журналистских материалов по различным аспектам деятельности муниципального представительного органа;

7) курирует процесс подготовки к публикации правовых актов и информационных материалов в соответствующих средствах массовой информации.

VI. Представительный орган муниципального образования функционирует в специфических организационных формах.

Основной формой деятельности муниципального представительного органа является сессия (пленарное заседание), на которой решаются вопросы, отнесенные к его компетенции.

Сессия муниципального представительного органа правомочна, если на ней присутствуют не менее двух третей от установленной численности депутатов. Следует учитывать, что данное положение законодательства признает нелегитимным представительный орган, в котором не соблюдается указанное правило, что нашло свое практическое подтверждение в судебных актах Верховного Суда Российской Федерации[328].

Порядок созыва и проведения сессий муниципального представительного органа, рассмотрения вопросов и принятия решений по предметам его ведения определяется Регламентом муниципального представительного органа.

Сессии представительного органа муниципального образования

---

[328] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. N 35-Г08-17.

- **очередная сессия**
- **внеочередная сессия**
- **чрезвычайная сессия**

Очередная сессия собрания созывается председателем муниципального представительного органа в соответствии с планом работы на очередной год. Распоряжение о созыве сессии с указанием даты, времени, места проведения, вносимых на рассмотрение вопросов, а также организационных мероприятий по обеспечению ее проведения публикуется в местных средствах массовой информации не позднее, чем за неделю до дня ее проведения.

Внеочередная сессия созывается председателем муниципального представительного органа по собственной инициативе, по предложению постоянной комиссии либо группы депутатов в составе не менее пяти человек.

Для решения вопросов исключительной важности в случаях, не допускающих отлагательства, председатель муниципального представительного органа вправе созвать **чрезвычайную сессию** в течение суток путем непосредственного оповещения депутатов всеми возможными средствами.

Сессии муниципального представительного органа проводятся открыто. Представительный орган муниципального образования вправе провести закрытое заседание, приняв об этом мотивированное решение. На закрытом заседании в любом случае могут присутствовать депутаты Государственной думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Законодательного органа Субъекта РФ, прокурор муниципального образования, а также Глава Администрации, лица, допущенные к участию в заседании решением муниципального представительного органа.

Муниципальный представительный орган по вопросам, отнесенным к его компетенции, принимает правовые акты в форме решений. Решения принимаются на сессиях путем голосования. Правом решающего голоса при принятии решений обладают только депутаты.

Решения принимаются в следующем порядке, если иное не установлено настоящим Уставом или законом:

1) по вопросам принятия и изменения Устава муниципального образования, проведения референдума, самороспуска муниципального представительного органа, избрания Главы муниципального образования - большинством в две трети голосов от установленного числа депутатов;

2) по другим вопросам компетенции муниципального представительного органа (кроме вопросов организации его деятельности) - большинством голосов от установленного числа депутатов;

3) по вопросам организации деятельности муниципального представительного органа - большинством голосов от числа депутатов, участвующих в заседании.

Решения собрания на сессии принимаются открытым или тайным голосованием в соответствии с Регламентом.

Выделяются следующие виды голосования

- **количественное**
- **рейтинговое**

→ **альтернативное**

Количественное голосование представляет собой выбор варианта ответа: "за", "против" или "воздержался". Подсчет голосов может производиться как в абсолютном, так и в процентном выражениях.

Рейтинговое голосование представляет собой ряд последовательных голосований по каждому из вопросов, поставленных на голосование. При этом количество вопросов, по которым голосует каждый депутат, не ограничивается. В этом случае результаты голосования определяются только по окончании голосования по всем вопросам.

Альтернативное голосование представляет собой голосование только за один из вариантов вопроса, поставленного на голосование. Подсчет голосов и результаты голосования определяются одновременно по всем вариантам вопроса, поставленного на голосование.

Документально оформленные решения по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, являются правовыми актами. Решения, устанавливающие или изменяющие общеобязательные правила на территории муниципального образования, являются нормативными правовыми актами. Решения по вопросам организации деятельности муниципального представительного органа являются не нормативными правовыми актами.

Решения, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Решения муниципального представительного органа подписываются Главой муниципального образования в течение семи дней со дня принятия. Опубликование (обнародование) правовых актов муниципального представительного органа осуществляется в семидневный срок со дня подписания. Решения вступают в силу с момента их подписания, если иное не установлено законом, Уставом муниципального образования или не указано в самом решении. Следует особо отметить, что Решения, подлежащие официальному опубликованию (обнародованию), вступают в силу только после их опубликования (обнародования).

VI. Представительный орган муниципального образования несет специфические формы ответственности.

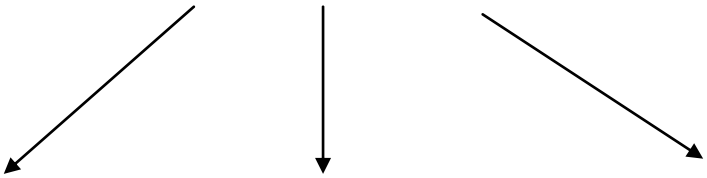
Следует отметить, что в соответствии с действующим законодательством местный представительный орган как субъект правоотношений, имеет достаточно специфические виды ответственности, которые, как отмечает Н.В. Постовой, представляют собой наступление неблагоприятных последствий, применяемых к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений[329].

В настоящее время схема ответственности муниципального представительного органа может быть изложена в следующем виде:

Схема 4.4.2.

[329] Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С.299

Ответственность муниципального представительного органа



ответственность перед населением | **ответственность перед государством** | **ответственность перед юридическими лицами**

Рассматривая механизм реализации муниципально-правовой ответственности местного представительного органа следует отметить, что, во-первых, местный представительный орган ответственен перед местным населением. В соответствии с федеральным законодательством ответственность представительного органа местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Причем, порядок и условия ответственности представительного органа местного самоуправления в результате утраты доверия населения определяются уставом муниципального образования.

Следует отметить, что в настоящее время термин “утрата доверия”, как указывает Е.С. Шугрина, весьма расплывчат и не всегда четко определен[330]. Анализируя Уставы муниципальных образований, можно прийти к выводу, что термин «утрата доверия населения» является больше политическим. С юридической же точки зрения интерес представляют механизмы прекращения полномочий муниципального представительного органа по инициативе местного населения.

Исходя из анализа практики муниципального строительства Уральского региона можно выделить следующие процедуры досрочного прекращения полномочий муниципального представительного органа по инициативе населения муниципального образования:

1) отзыв населением более одной трети депутатов муниципального представительного органа;

2) принятие населением муниципального образования путем референдума решения о выражении недоверия муниципальному представительному органу.

В систему ответственности местного представительного органа также входит механизм его ответственности перед государством.

В настоящее время закреплен следующий механизм ответственности:

1) В случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования,

2) представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт,

---

[330] Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. М., 2000. С.67.

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

3) Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

4) Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Также, местный представительный орган ответственен перед физическими и юридическими лицами. Ответственность представительного органа местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Решения представительного органа местного самоуправления могут быть обжалованы в суды общей компетенции и арбитражные суды.

§-4.5. Правовой институт депутата представительного органа муниципального образования

- Понятие и правовой статус депутата муниципального представительного органа
- Процедура занятия должности и освобождения от должности депутата муниципального представительного органа
- Формы деятельности депутата муниципального представительного органа
- Гарантии, обеспечивающие эффективность осуществления полномочий депутата муниципального представительного органа
- Ограничения, связанные с профессиональной деятельностью депутата муниципального представительного органа
- Ответственность депутата муниципального представительного органа

Литература

Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность депутатов представительных органов местного самоуправления (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в состав Южного федерального округа) // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. N 1; *Алехичева А.В.* Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица // Журнал российского права. 2006. N 8; *Варлен М.В.* Правовой статус депутата и выборного должностного лица (проблемы теории) // Юридический мир. 2006. N 8; *Васильев В.И.* О полноте статуса муниципального выборного лица // Журнал Российского права. 2005. №12; *Власов В.А.* Актуальные вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 8; *Ефимов Т.В.* Гарантии в системе правового обеспечения деятельности депутата представительного органа муниципальной власти // Административное и муниципальное право. 2009. N 10; *Карабасов С.Ю.* Организационно-правовые проблемы обеспечения гарантий прав депутатов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. N 4; *Кузько А.В.* Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера дисциплинарной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 21; *Пахарукова А.В.* Особенности правового регулирования статуса выборного должностного лица местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. N 4; *Садовникова Г.Д*. Статус депутата представительного органа муниципального образования и статус должностного лица: вопросы совместимости // Муниципальная служба. 2009. №3; *Санова Л.Т.* Участие депутата представительного органа местного самоуправления в нормотворческой работе // Общество и право. 2009 N 1; *Сергеев А.А.* О трудовых правах выборных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009, N 13; *Тимофеев К.Б.* Некоторые проблемы привлечения к ответственности депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления // Адвокат. 2008. N 11; *Фадеев В.И.* Депутатский мандат: понятие, принципы и виды // Lex russica. 2008. №1; *Юров А.С.* Неприкосновенность депутата местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы", 2009, N 2.

Депутатом представительного органа муниципального образования, является избранный населением муниципального образования гражданин, уполномоченный представлять интересы населения в представительном органе и осуществлять иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, Уставом Субъекта РФ, уставом муниципального образования, федеральным и иным законодательством.

Правовой статус депутата представительного органа муниципального образования закрепляется в совокупности правовых норм, образующей соответствующий правовой институт и состоящей из норм федерального уровня, норм уровня Субъектов РФ, норм муниципального уровня. Именно в содержании данного правового института закрепляются следующие юридические признаки депутата представительного органа муниципального образования.

ДЕПУТАТ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- **Специфическая процедура занятия и освобождения должности.**
- **Различные формы деятельности.**
- **Гарантии, обеспечивающие эффективность осуществления полномочий (организационные, материальные, трудовые, правовые).**
- **Ограничения, связанные с профессиональной деятельностью.**
- **Специфический вид правовой ответственности - муниципально-правовая ответственность.**

I. Должность депутата представительного органа муниципального образования предполагает специфическую процедуру ее занятия и освобождения.

Депутат представительного органа муниципального образования является полномочным представителем населения муниципального образования, избираемым на муниципальных выборах. Депутатом представительного органа муниципального образования может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший восемнадцатилетнего возраста и обладающий пассивным избирательным правом по выборам в органы местного самоуправления.

Срок полномочий депутата представительного органа муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Полномочия депутата представительного органа муниципального образования начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва. Решение муниципального представительного органа об изменении срока полномочий соответствующих депутатов применяется только к депутатам, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

Полномочия депутата представительного органа муниципального образования прекращаются с истечением срока его полномочий, а также могут быть прекращены досрочно в случае:

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

7) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

8) отзыва избирателями;

9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;

10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

11) в иных случаях, установленных Федеральным законодательством.

Следует учитывать, что датой прекращения депутатских полномочий является дата совершения соответствующего события.

II. Исполнение депутатами представительного органа муниципального образования своих полномочий предполагает специфические формы деятельности.

Депутат представительного органа муниципального образования осуществляет свои полномочия непосредственно. Полномочия депутата не подлежат передаче другому лицу.

Депутат представительного органа принимает участие в решении всех вопросов, относящихся к компетенции указанного органа, и может работать:

1) на неосвобожденной основе,

2) на постоянной профессиональной основе.

В законодательстве РФ закреплено, что на постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, - 1 депутат.

Работа депутата представительного органа муниципального образования сводится к двум основным формам деятельности:

1) **работа депутата в представительном органе,**
2) **работа депутата в избирательном округе.**

В представительном органе депутат занимается следующими вопросами:

1) участвует в сессиях (заседаниях), депутатских слушаниях;

2) участвует в формировании и работе депутатских комиссий;

3) выполняет поручения муниципального представительного органа, депутатских комиссий;

4) вносит в муниципальный представительный орган проекты решений, а также поправки к ним, участвует в разработке проектов решений;

5) обращается с депутатским запросом к различным должностным лицам;

6) участвует в осуществлении контроля за исполнением Устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов на территории муниципального образования;

7) участвует в депутатских расследованиях;

8) обращается к соответствующим органам и должностным лицам с требованием принятия мер по немедленному пресечению выявленных нарушений закона, прав, свобод и законных интересов граждан;

9) участвует в создании и деятельности депутатских объединений;

Помимо работы в представительном органе, депутат обязан поддерживать связь с населением своего избирательного округа, ответственен перед ним и ему подотчетен.

В избирательном округе депутат в пределах предоставленных ему полномочий:

1) принимает меры по обеспечению и защите прав, свобод и законных интересов населения избирательного округа, проживающего на территории его избирательного округа;
2) рассматривает поступившие от населения, проживающего на территории его избирательного округа, предложения, заявления и жалобы, при необходимости направляет их в соответствующие организации, органы государственной власти, органы местного самоуправления;
3) осуществляет контроль за своевременным рассмотрением указанных предложений, заявлений и жалоб;
4) участвует в рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы населения, проживающего на территории его избирательного округа, организациями, органами государственной власти, органами местного самоуправления;
5) ведет прием населения избирательного округа;
6) изучает общественное мнение, учитывает его при осуществлении своей деятельности;
7) проводит собрания избирателей, встречи с избирателями по месту их жительства, работы, службы, учебы, встречи с трудовыми коллективами, коллективами общественных объединений;
8) использует иные формы работы с населением, проживающим на территории его избирательного округа;
9) информирует население о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации, использует другие формы информирования населения.

Депутат в целях обеспечения прав, свобод и законных интересов населения, проживающего на территории его избирательного округа, взаимодействует с организациями, органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Депутат обязан вести прием населения, проживающего в избирательном округе, в порядке, установленном муниципальным нормативным правовым актом. По просьбе депутата в приеме населения избирательного округа могут участвовать руководители и должностные лица организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Депутат Собрания обязан рассматривать поступившие к нему предложения, заявления и жалобы, при необходимости направлять их в соответствующие организации, органы государственной власти, органы местного самоуправления, принимать меры к их правильному и своевременному разрешению.

Депутат обязан отчитываться перед избирателями избирательного округа о своей работе, о ходе выполнения наказов избирателей, исполнении добровольно взятых на себя обязательств перед избирателями в срок, установленный нормативным правовым актом муниципального представительного органа, но не реже двух раз в год.

III. В отношении депутатов представительного органа муниципального образования законодательством РФ установлены гарантии, обеспечивающие эффективность осуществления ими своих полномочий.

Рассматривая вопрос о гарантиях, обеспечивающих эффективность осуществления депутатами представительного органа муниципального

образования своих полномочий, следует указать, что отмеченные гарантии могут устанавливаться в федеральном законодательстве, законодательстве Субъектов РФ и муниципальном законодательстве. Однако, анализируя гарантии депутатов представительного органа муниципального образования, закрепленные законодательстве Субъектов РФ и муниципальном законодательстве, следует помнить, что в судебной практике установленные законами Субъектов РФ и муниципальными нормативными актами гарантии осуществления полномочий выборных лиц, не предусмотренные федеральным законом, часто признаются недействующими[331].

1. Депутаты представительного органа муниципального образования имеют организационные гарантии их деятельности.

1) Право первоочередного приема.

Указанная гарантия заключается в том, что по вопросам своей депутатской деятельности депутат представительного органа пользуется правом внеочередного приема руководителями и должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, общественных объединений, расположенных на территории муниципального образования.

Прием депутата не может быть отложен без уважительной причины, перенесение приема допускается по согласованию с депутатом, но не более чем на трое суток. Отказ в приеме депутата должен быть мотивирован и по просьбе депутата изложен письменно.

2) Право на депутатское обращение.

Находящиеся на территории муниципального образования органы государственной власти области, органы местного самоуправления, общественные объединения, а также предприятия, учреждения, организации, их должностные лица, к которым обратился депутат по вопросам своей деятельности, обязаны в пятнадцатидневный срок со дня получения обращения или предложения дать ответ либо представить запрашиваемые ими документы или сведения с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной и коммерческой тайне.

Депутат имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных ими в обращении вопросов. О дне их рассмотрения депутат должен быть извещен заблаговременно, но не позднее чем за три дня.

В случае необходимости проведения в связи с обращением депутата дополнительных проверок или изучения каких-либо вопросов окончательный ответ представляется депутату в срок не позднее 30 дней со дня получения обращения с извещением об этом депутата.

3) Право на депутатский запрос.

Депутат представительного органа вправе обращаться с депутатским запросом к главе муниципального образования, к исполнительным органам местного самоуправления, к представителям федеральных и областных органов исполнительной власти на территории муниципального образования, а также при постановке вопросов, актуальных для местного сообщества в целом, к руководителям органов государственной власти о предоставлении информации и разъяснений по вопросам, относящимся к их компетенции.

Решение о признании депутатского обращения депутатским запросом принимается представительным органом местного самоуправления. Орган или должностное лицо, к которому обращен запрос, должны дать ответ на него в устной форме (на очередном заседании представительного органа местного

---

[331] Определение Верховного Суда РФ от 14 июня 2006 года № 1-Г06-15.

самоуправления) или в письменной форме не позднее чем через 10 дней со дня его получения или в иной установленный представительным органом местного самоуправления срок).

4) Право получения и распространения необходимой информации.

Депутат представительного органа в установленном представительным органом местного самоуправления порядке обеспечивается необходимыми для осуществления его депутатской деятельности нормативными документами, а также документами, другими информационными и справочными материалами, официально распространяемыми органами государственной власти и местного самоуправления, а также иными информационными и справочными материалами.

При обращении депутата представительного органа местного самоуправления в органы государственной власти, другие органы местного самоуправления, организации всех форм собственности на территории муниципального образования должностные лица обеспечивают депутата консультациями специалистов по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью, предоставляют ему необходимую информацию и документацию с учетом законодательства о государственной тайне.

5) Право выступать в средствах массовой информации.

Депутат представительного органа местного самоуправления имеет преимущественное право выступать по вопросам депутатской деятельности в муниципальных средствах массовой информации. При этом материалы, представляемые депутатом представительного органа местного самоуправления по поручению этого органа, комитетов и комиссий, а также депутатских объединений в представительном органе местного самоуправления, подлежат опубликованию или распространению через муниципальные средства массовой информации в срок, согласованный с депутатом, но не позднее семи дней после обращения. Редактирование представленных депутатом материалов без его согласия не допускается.

6) Право на использование труда помощников.

Депутат представительного органа вправе иметь помощников на общественных началах или на оплачиваемой основе, если это предусмотрено уставом муниципального образования. Количество помощников депутатов, работающих по трудовому договору, гражданско-правовому договору или на общественных началах, устанавливается представительным органом.

Помощнику депутата представительного органа местного самоуправления выдается удостоверение установленного образца. Положение о статусе, правах и обязанностях, гарантиях деятельности помощника депутата представительного органа местного самоуправления утверждается представительным органом местного самоуправления.

7) Право депутата представительного органа местного самоуправления на соответствующее удостоверение и нагрудный знак.

Удостоверение депутата представительного органа местного самоуправления является документом, дающим право посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также посещать организации всех форм собственности, воинские части, общественные объединения на территории муниципального образования, а при решении вопросов, актуальных для местного сообщества в целом, и на территории субъекта РФ.

8) Право депутата представительного органа, работающего на постоянной профессиональной основе на служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой и средствами связи.

9) Право депутата представительного органа на бесплатный проезд.

Депутат в соответствии с уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления на территории муниципального образования пользуются правом бесплатного проезда водным, железнодорожным и автомобильным транспортом, всеми видами городского пассажирского транспорта, за исключением такси, а также правом внеочередного приобретения проездных документов.

2. В отношении депутатов представительного органа муниципального образования устанавливаются материальные гарантии их деятельности.

1) Возмещение расходов депутата, осуществляющего свои полномочия на неосвобожденной основе.

В случае, если депутат не работает на постоянной профессиональной основе, за время участия в заседании представительного органа местного самоуправления ему выплачивается денежная компенсация из расчета его среднемесячной заработной платы по основному месту работы из средств местного бюджета.

2) Оклад и надбавки к нему.

Депутату представительного органа местного самоуправления, работающему на постоянной профессиональной основе, устанавливается ежемесячный оклад и надбавки к нему в соответствии со схемой должностных окладов, установленной представительным органом.

3) Страхование жизни, здоровья, имущества депутата представительного органа.

Жизнь, здоровье, имущество депутата представительного органа местного самоуправления подлежат страхованию за счет средств местного бюджета на сумму не менее годового денежного содержания депутата, работающего на постоянной профессиональной основе.

4) Компенсационные выплаты.

а) В случае причинения депутату, осуществляющему полномочия на профессиональной постоянной основе, увечья или иного повреждения здоровья в связи с осуществлением ими полномочий, повлекших полную или частичную утрату трудоспособности, ему в соответствии с уставом муниципального образования за счет средств местного бюджета может ежемесячно выплачиваться компенсация в размере разницы между ежемесячным денежным содержанием на день выплаты компенсации и суммой назначенной пенсии без зачета выплат страховых сумм по страхованию.

б) Депутату, осуществляющим полномочия на профессиональной постоянной основе, в соответствии с уставом муниципального образования за счет средств местного бюджета выплачивается выходное пособие в размере среднего заработка и средний заработок по занимаемой должности (без зачета выходного пособия) в течение трех месяцев до трудоустройства на новое место работы в следующих случаях:

- окончания срока полномочий и при неизбрании на должность на новый срок полномочий;
- упразднения должности или изменения структуры органа местного самоуправления;
- удовлетворения их заявлений о добровольной отставке, если они проработали в этой должности не менее одного года;
- прекращения деятельности органов местного самоуправления.

в) На депутатов, осуществляющих полномочия на профессиональной постоянной основе, в соответствии с уставом муниципального образования распространяются права муниципального служащего, устанавливаемые

федеральным законом, законом области в сфере пенсионного обеспечения, в том числе в части назначения доплаты к пенсии за счет средств местного бюджета.

Положения, изложенные в пунктах Б и В, не действуют в случаях:

- отзыва Главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления избирателями;
- вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении указанных должностных лиц;
- признания выборов Главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления недействительными;
- отрешения Главы муниципального образования от должности в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

г) Уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления могут быть установлены дополнительные депутатов представительного органа муниципального образования.

3. В отношении депутатов представительного органа муниципального образования устанавливаются трудовые гарантии их деятельности.

Рассматривая трудовые гарантии депутатской деятельности следует особо отметить тот факт, что гарантии работникам, освобожденным от работы вследствие избрания на выборные должности во властных органах, устанавливаются федеральными законами и законами субъектов РФ, регулирующими статус и порядок деятельности указанных лиц. По смыслу ст. 172 ТК РФ указанные гарантии могут быть предоставлены только на период выполнения полномочий[332].

1) Трудовые гарантии депутатов, осуществляющих полномочия на непостоянной основе.

а) Депутат, осуществляющий полномочия на непрофессиональной непостоянной основе, в течение срока полномочий не может быть уволен по инициативе работодателя (за исключением случаев ликвидации организации), отчислен из учебного заведения без согласия представительного органа местного самоуправления.

б) Перевод и перемещение депутата допускаются только с согласия самого депутата.

в) Изменение существенных условий труда депутата производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде.

г) Депутату, осуществляющему свои полномочия на непрофессиональной основе, кроме отпуска по месту работы, за осуществление депутатских полномочий, предоставляется дополнительный отпуск продолжительностью 12 рабочих дней.

д) Для работы с избирателями депутату представительного органа местного самоуправления, работающему на неосвобожденной основе, если это предусмотрено уставом муниципального образования, ежемесячно администрацией организации по месту работы депутата по его заявлению предоставляется оплачиваемый отпуск продолжительностью не более 3-х дней с последующей компенсацией за счет средств бюджета муниципального образования.

2) Трудовые гарантии депутатов, осуществляющих полномочия на постоянной профессиональной основе.

---

[332] ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВС РФ от 21.01.2009 N 55-Г08-11

а) Период работы на постоянной основе депутата в представительном органе местного самоуправления засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности, стаж муниципальной службы.

б) Непрерывный трудовой стаж сохраняется при условии поступления депутатом на работу или на службу в течение трех месяцев после прекращения депутатских полномочий.

в) Депутату, работавшему в представительном органе местного самоуправления на постоянной профессиональной основе, по окончании срока его полномочий работодателем должна быть предоставлена прежняя работа (должность) или с его согласия другая равноценная работа (должность).

В отношении данной гарантии нужно указать, что по мнению Верховного Суда РФ в соответствии со ст. 172 ТК РФ гарантии лицам, освобожденным от работы вследствие избрания их на выборные должности в органах местного самоуправления, могут быть установлены законами, регулирующими статус и порядок деятельности указанных лиц, только на период выполнения ими полномочий, а не по окончании срока полномочий.

Таким образом, устанавливая законом субъекта РФ гарантии предоставления депутатам представительного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления прежней работы (должности), а при отсутствии ее - другой равноценной работы (должности) с его согласия, законодатель субъекта РФ фактически возлагает на работодателей не предусмотренную ТК РФ и иными федеральными законами обязанность по заключению помимо их воли новых трудовых договоров, а также по расторжению трудовых договоров с лицами, принятыми на эти должности в период осуществления депутатом представительного органа местного самоуправления своих полномочий.[333]

г) Депутату представительного органа местного самоуправления, работающему на постоянной профессиональной основе, предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 календарных дней и дополнительный отпуск продолжительностью 12 рабочих дней с выплатой пособия на лечение в размере его ежемесячного денежного содержания.

д) Сверх ежегодного оплачиваемого отпуска депутатам, осуществляющим полномочия на профессиональной постоянной основе, за выслугу лет предоставляется дополнительный оплачиваемый отпуск в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления и законодательством Субъекта РФ. Порядок определения стажа для предоставления дополнительного отпуска за выслугу лет устанавливается по правилам исчисления стажа муниципальной службы.

4. В отношении депутатов представительного органа муниципального образования устанавливаются правовые гарантии их деятельности.

1) Депутатская неприкосновенность (иммунитет).

Гарантии прав депутатов при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами.

---

[333] ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВС РФ от 25.01.2008 N 5-В07-173

В настоящее время в соответствии со ст. 448 Уголовно-процессуального кодекса РФ[334] установлено, что решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата представительного органа муниципального образования либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается прокурором субъекта Российской Федерации.

2) Депутатская неответственность (индемнитет).

Депутаты представительного органа местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока их полномочий.

Однако, данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

IV. Депутаты представительного органа муниципального образования имеют специфические ограничения, связанные с их профессиональной деятельностью.

Следует указать, что гражданин, избранный депутатом, добровольно принимает условия, ограничения и преимущества, с которыми связан приобретаемый им публично - правовой статус. Соответствующие ограничения, как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ[335], не могут рассматриваться как неправомерное ограничение конституционных прав соответствующего лица.

Депутат представительного органа муниципального образования, работающий на профессиональной основе, не вправе:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельности;

2) быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, независимо от его организационно-правовой формы, кроме случаев, когда непосредственное участие в управлении хозяйствующим субъектом входит в его должностные обязанности в соответствии с федеральными, законами Субъекта РФ, уставом муниципального образования (без получения личного дохода);

4) состоять членом органов управления хозяйствующим субъектом, если иное не предусмотрено федеральным и законодательством Субъекта РФ, уставом муниципального образования (без получения личного дохода);

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органах местного самоуправления своего муниципального образования, а также в организациях, независимо от форм их собственности;

---

[334] СЗ РФ. 2001. №52. Ст.4921.

[335] Определение Конституционного Суда РФ от 15.11.2001 №227-О.

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое муниципальное имущество и служебную информацию;

7) получать гонорары за публикации и выступления в порядке осуществления служебной деятельности в качестве депутата;

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей;

9) выезжать в служебные командировки за счет юридических и физических лиц, в том числе иностранных, за исключением служебных поездок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности между органами местного самоуправления с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также с соответствующими органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

10) принимать участие в забастовках, а также иных действиях, нарушающих нормальное функционирование органов местного самоуправления;

11) использовать свои должностные полномочия в интересах политических партий, общественных и религиозных объединений.

12) использовать свое служебное положение в период избирательных кампаний для поддержки каких-либо кандидатов в депутаты, общественных объединений, движений, политических партий.

13) не передавать в доверительное управление под гарантию государства на время исполнения своих обязанностей находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале хозяйствующих субъектов в порядке, определяемом уставом, другими нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с федеральными и законами Субъекта РФ;

14) ежегодно не представлять в органы государственной налоговой инспекции сведения о доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения.

В случае неисполнения вышеуказанных ограничений депутат представительного органа муниципального образования, работающий на профессиональной основе, обязан в течение 14 дней прекратить не разрешенную для них деятельность либо подать заявление о сложении полномочий. При отказе подать заявление их полномочия прекращаются досрочно по решению представительного органа местного самоуправления.

V. Депутаты представительного органа муниципального образования подпадают под специфический вид правовой ответственности - муниципально-правовую ответственность.

Специфику ответственности депутата представительного органа муниципального образования определяет тот факт, что депутат наряду с гражданско-правовой, уголовно-правовой, административно-правовой видами ответственности несет специфическую форму ответственности, которую можно обозначить как ответственность депутата перед избирателями, установленная нормами муниципального права (муниципально-правовая ответственность депутата).

Существование ответственности депутата перед избирателями зависит от мандата депутата, закрепленного в уставе муниципального образования. В теории муниципального права имеются различные подходы к оценке мандата депутата представительного органа муниципального образования. Мандат депутат может быть двух видов:

1) *Императивный мандат*, предполагающий связанность депутата наказами избирателей, подотчетность и ответственность перед избирателями, а также возможность его отзыва.

2) *Свободный мандат*, вытекающий из теории свободного депутатского мандата, свойственного западным демократиям, предполагающий свободу депутата от наказов избирателей и невозможность его отзыва, так как депутатом в работе должно двигать не мнение избирателей, а только совесть, мировоззрение, жизненный опыт.

В настоящее время в законодательстве РФ закреплен императивный мандат депутата представительного органа муниципального образования, получивший дальнейшее правовое регулирование на уровне Субъектов РФ и муниципальных образований.

На сегодня, ответственность депутатов перед населением наступает в результате утраты доверия и реализуется путем их отзыва населением в соответствии с федеральным законом в порядке, установленном Уставом муниципального образования.

Основанием для отзыва депутата могут быть подтвержденные в судебном порядке следующие противоправные действия (бездействие) депутата, связанные с его депутатской деятельностью:

1) систематическое неучастие без уважительных причин в сессиях (заседаниях) представительного органа, депутатских слушаниях, работе депутатских комиссий, членом которых он является;

2) неоднократный отказ без уважительных причин от выполнения или систематическое невыполнение без уважительных причин поручений представительного органа, депутатских комиссий, членом которых он является;

3) систематическое уклонение от отчетов перед избирателями, от ведения приема избирателей, от рассмотрения жалоб и предложений избирателей, от работы с наказами избирателей;

4) неисполнение депутатом обязательств перед избирателями, добровольно взятых им на себя во время предвыборной агитации и в течение срока его депутатских полномочий;

5) несоблюдение депутатом ограничений, связанных со статусом депутата представительного органа муниципального образования, установленных действующим законодательством Российской Федерации.

Голосование по отзыву депутата проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним Законом Субъекта РФ для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Основаниями для отзыва депутата могут служить только его конкретные противоправные действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Выдвижение инициативы отзыва депутата, назначение голосования по отзыву осуществляется в порядке, установленном для проведения местного референдума с учетом особенностей, установленных Уставом муниципального образования.

Инициатива отзыва депутата выдвигается собранием инициативной группы граждан, обладающих активным избирательным правом по выборам в органы местного самоуправления (избирателей), либо собранием (заседанием) объединения, выдвинувшего депутата, в отношении которого возбуждается процедура отзыва, кандидатом в депутаты.

Инициативная группа по проведению отзыва депутата должна состоять не менее чем из 50 избирателей соответствующего избирательного округа. Инициативная группа, объединение обязаны не позднее, чем за 10 дней до проведения собрания (заседания) по выдвижению инициативы письменно уведомить депутата, в отношении которого возбуждается процедура отзыва, о месте и времени проведения собрания (заседания), обстоятельствах, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутату, в отношении которого возбуждается процедура отзыва, должна быть предоставлена возможность дать избирателям (объединению) объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Зарегистрированная в установленном порядке инициативная группа (руководящий орган объединения) обязана в сроки и в порядке, установленных законом для сбора подписей в поддержку инициативы Референдума, собрать в поддержку инициативы по проведению отзыва депутата не менее 10 процентов подписей избирателей соответствующего избирательного округа.

Инициативная группа, руководящий орган объединения не могут быть зарегистрированы, а голосование по отзыву депутата не может быть назначено, в случае если отсутствуют установленные Уставом муниципального образования основания для отзыва, а также в случае, если депутат, в отношении которого возбуждается процедура отзыва, не был надлежаще извещен о времени и месте проведения собрания инициативной группы (собрания или заседания объединения) либо был лишен возможности на таком собрании (заседании) дать избирателям (объединению) объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Не может быть основанием для повторного возбуждения процедуры отзыва обстоятельство, на основании которого ранее проводилось голосование по отзыву с отрицательным результатом. Процедура отзыва прекращается на любой стадии в случае прекращения всех обстоятельств (отмены или соответствующего изменения всех судебных актов), первоначально положенных в основание отзыва.

Депутат, в отношении которого возбуждается процедура отзыва, вправе присутствовать на собрании (заседании) по выдвижению инициативы отзыва, давать объяснения в устной и письменной форме по поводу обстоятельств, послуживших основанием для возбуждения процедуры отзыва, участвовать в агитационной компании по вопросу голосования наравне с другими гражданами и их объединениями в допускаемых законом формах и законными методами, назначать доверенных лиц, членов комиссий по проведению голосования об отзыве с правом совещательного голоса, участвовать при проверке достоверности подписей избирателей в избирательных листах.

Депутат считается отозванным, если за его отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в избирательном округе. Итоги голосования по отзыву депутата и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

§-4.6. Правовой институт контрольного органа муниципального образования

- Понятие и правовой институт контрольного органа муниципального образования
- Порядок создания и правовой статус контрольного органа муниципального образования
- Компетенция, состав и структура контрольного органа муниципального образования
- Формы и гарантии деятельности контрольного органа муниципального образования
- Взаимодействие контрольного органа муниципального образования с другими контрольными органами

Литература

Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Саратов. 2006; *Бурмистров А.С.* Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 4; *Бурмистров С.А.* Контроль в системе муниципальной власти России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. N 1; *Бурмистров С.А.* Формирование и структура контрольного органа местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2008. N 4; *Джагорян А. А., Шевченко Н.В.* Представительные начала в природе контрольного органа муниципального образования // Конституционное и муниципальное право . 2006. №11; *Зуева О.В.* О статусе контрольного органа муниципального образования // Российский юридический журнал. 2007. №1; *Зырянов С.М.* Правовая природа и виды муниципального контроля // Журнал российского права. 2009. N 11; *Нарутто С.В.* Проблемы формирования контрольного органа муниципального образования // Муниципальное право. 2008. №1; *Пылин С.В.* Муниципальный контроль: проблемы и пути правового обеспечения // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 11; *Русинов В.И.* Контрольный орган и муниципальная повседневность // Российский юридический журнал. 2009. №4; *Соколова О.С.* Понятие и содержание муниципального контроля // Современное право. 2009. №10; *Шугрина Е.С.* Контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 6; *Шугрина Е.С.* Некоторые особенности контроля внутри муниципального образования (муниципальный контроль) // Муниципальное право. 2008. №1;

Контрольный орган муниципального образования образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган муниципального образования формируется представительным органом муниципального образования в соответствии с

Уставом муниципального образования. Наименование контрольного органа муниципального образования определяется Уставом муниципального образования как Контрольно-счетная палата, Ревизионная комиссия (возможны другие варианты). Он является постоянно действующим контрольным органом муниципального образования, подотчетным соответствующему представительному органу и входящим в структуру органов местного самоуправления.

Деятельность контрольного орган муниципального образования определяется в обособленной совокупности правовых норм, закрепляющих его основные признаки, составляющих самостоятельный институт муниципального права и содержащихся в федеральных законах, законах Субъекта РФ, Уставах и иных правовых актах муниципального образования.

Юридические признаки, характеризующие правовое положение представительного органа муниципального образования

- **Контрольный орган муниципального образования в обязательном порядке не создается в системе органов местного самоуправления.**
- **Контрольный орган муниципального образования является юридическим лицом.**
- **Контрольный орган муниципального образования наделяется собственной компетенцией.**
- **Контрольный орган муниципального образования имеет нормативно определенные состав и структуру.**
- **Контрольный орган муниципального образования функционирует в специфических формах деятельности.**
- **Контрольный орган муниципального образования и его сотрудники наделяются определенными гарантиями деятельности.**
- **В пределах своей компетенции контрольный орган муниципального образования взаимодействует с другими контрольными органами.**

I. Контрольный орган в факультативном порядке может быть включен в систему органов муниципального образования.

В соответствии с действующим законодательством контрольный орган муниципального образования не является одним из обязательных элементов структуры органов местного самоуправления. Введение данного органа в систему местного самоуправления обусловлено тем, что контроль расходования муниципальных финансов является одним из наиболее важных и проблемных вопросов развития муниципальных образований.

Однако, вопрос о необходимости наличия данного органа в системе местного самоуправления конкретного муниципального образования законодатель оставил на усмотрение населения муниципального образования. Однако, если в уставе

муниципального образования контрольный орган муниципального образования закреплен, то он в обязательном порядке должен быть сформирован.

На данный факт было особо обращено внимание при вынесении Кассационного определения от 26.02.2007г. Судебной коллегией по гражданским делам суда Ямало-Ненецкого автономного округа при рассмотрении дела по кассационной жалобе Администрации МО город Ноябрьск на решение Ноябрьского городского суда от 09.01.2007г.[336]

II. Контрольный орган муниципального образования является юридическим лицом.

Контрольный орган муниципального образования обладает организационной и функциональной независимостью в рамках задач, определенных Уставом муниципального образования, является юридическим лицом, имеет гербовую печать с полным наименованием на русском языке, официальный бланк со своим наименованием.

Правовой статус, структура, порядок деятельности, организация работы распределение обязанностей между сотрудниками аппарата, порядок ведения дел, подготовки и проведения мероприятий всех видов и форм контрольной и иной деятельности определяются:

1) Положением о контрольном органе муниципального образования, принимаемом местным представительным органом,

2) Регламентом контрольного органа муниципального образования, утверждаемым его председателем.

III. Контрольный орган муниципального образования наделяется собственной компетенцией.

Полномочия контрольного органа, определенные в Уставе муниципального образования, распространяются на все органы местного самоуправления, муниципальные унитарные предприятия и учреждения муниципального образования, на муниципальные целевые бюджетные фонды.

Полномочия Контрольно-счетной палаты распространяются на банки, страховые компании, финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные организации и объединения независимо от организационно-правовой формы, если они получают, перечисляют, иным образом используют средства из бюджета муниципального образования или используют муниципальную собственность, а также имеют предоставленные местным представительным органом налоговые и иные льготы и преимущества.

К компетенции контрольного органа муниципального образования относятся:

1) организация и осуществление контроля за законностью, рациональностью и эффективностью использования средств бюджета муниципального образования и целевых бюджетных фондов органами местного самоуправления и организациями;

2) контроль за своевременностью и полнотой поступления средств в бюджет муниципального образования от использования муниципальной собственности;

3) контроль за исполнением доходной и расходной части бюджета муниципального образования и целевых бюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

---

[336] Кассационное определение от 26.02.2007г. Судебной коллегией по гражданским делам суда Ямало-Ненецкого автономного округа // URL: http: // ngcourt. Noiabrsk.ru (дата обращения: 30.02.2007).

4) анализ выявленных отклонений от установленных показателей бюджета муниципального образования и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

5) финансовая экспертиза проектов решений представительного органа муниципального образования о городском бюджете, об исполнении городского бюджета и иных правовых актов муниципального образования, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств городского бюджета или влияющие на его формирование и исполнение;

6) контроль по согласованию с соответствующими органами целевого использования федеральных средств и средств субъекта Российской федерации, поступающих в муниципальное образование, в том числе для финансирования целевых программ;

7) контроль за прохождением денежных средств бюджета муниципального образования через финансово-кредитные учреждения;

8) регулярное представление местному представительному органу заключений и отчетов по результатам проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

IV. Контрольный орган муниципального образования имеет нормативно определенные состав и структуру.

Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и состоит из председателя и сотрудников аппарата, являющихся муниципальными служащими. Структура и лимит его численности утверждается местным представительным органом. Соответствующее штатное расписание утверждает председатель контрольного органа муниципального образования в пределах средств на его содержание.

Председатель контрольного органа на конкурсной основе назначается на должность местным представительным органом сроком на пять лет и является должностным лицом местного самоуправления, работающим на постоянной основе. Решение о назначении председателя принимается местным представительным органом тайным голосованием большинством голосов от установленного числа депутатов.

Требования к председателю контрольного органа муниципального образования:

1) может быть гражданин Российской Федерации, отвечающий требованиям, предусмотренным муниципальным положением "О проведении конкурса на замещение муниципальной должности муниципальной службы председателя контрольного органа муниципального образования";

2) не может состоять в родственных отношениях с Главой муниципального образования, Главой Администрации муниципального образования и руководителем Финансового управления муниципального образования;

3) не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Законодательного Собрания Субъекта РФ, местного представительного органа;

4) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Функции председателя контрольного органа муниципального образования:

1) представляет контрольный орган в органах государственной власти, органах местного самоуправления, судебных органах, иных организациях;

2) осуществляет руководство деятельностью контрольного органа и организует ее работу;

3) утверждает программы и планы проверок и ревизий, проводимых контрольным органом на текущий период;

4) организует ревизии и проверки в пределах компетенции контрольного органа, принимает непосредственное участие в проверках и ревизиях, утверждает акты ревизий и проверок, проведенных сотрудниками;

5) в соответствии с установленным порядком направляет сотрудников для участия в проверках и ревизиях, проводимых иными контрольно-ревизионными органами;

6) осуществляет подготовку заключения по проекту бюджета муниципального образования на очередной финансовый год и по исполнению бюджета за год;

7) утверждает смету расходов на содержание контрольного органа, штатное расписание контрольного органа и должностные инструкции сотрудников;

8) осуществляет прием и увольнение сотрудников аппарата контрольного органа с предварительным уведомлением местного представительного органа;

9) заключает гражданско-правовые договоры со специалистами, экспертами, аудиторами, привлекаемыми для участия в проверках и обследованиях;

10) готовит и направляет исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления и руководителям проверенных организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений;

11) анализирует итоги контрольно-ревизионной деятельности за год, обобщает и исследует причины выявленных нарушений и отклонений в бюджетном процессе муниципального образования, разрабатывает предложения по совершенствованию нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам;

12) представляет Главе муниципального образования и местному представительному органу отчеты о работе, заключения по проекту бюджета и об исполнении бюджета, отчеты о результатах ревизий и проверок.

Председатель имеет право принимать участие в заседаниях местного представительного органа, его постоянных комиссиях и рабочих группах, заседаниях администрации муниципального образования. Он несет персональную ответственность за деятельность контрольного органа. По истечении срока своих полномочий председатель продолжает исполнять свои обязанности до утверждения нового председателя. На время отсутствия председателя (отпуск, командировка, болезнь), исполнение обязанностей председателя возлагается на одного из сотрудников по распоряжению председателя.

Аппарат контрольного органа муниципального образования

Права, обязанности и ответственность сотрудников контрольного органа определяются должностной инструкцией. В служебные обязанности сотрудников входит непосредственное участие в контрольно-ревизионных, экспертно-аналитических, информационных и иных мероприятиях в пределах компетенции контрольного органа, а именно:

1) проверка достоверности отчетных сведений проверяемой организации (по вопросу, порученному руководителем контрольного органа в соответствии с планом) путем сверки с регистрами синтетического и аналитического учета и первичными документами;

2) проверка обоснованности формирования доходов или произведения расходов (по данным учредительных документов, хозяйственных договоров, первичных документов и т.д.).

3) анализ исполнения смет расходов проверяемых учреждений, выявление отклонений, установление причин отклонений;

4) анализ практического применения решений местного представительного органа (касающихся проверяемого вопроса);

5) подготовка предложений по устранению нарушений, выявленных при проверке (касающихся проверяемого вопроса);

6) проведение анализа исполнения бюджета (по конкретным вопросам, порученным руководителем контрольного органа) в ходе подготовки заключения по исполнению бюджета муниципального образования.

V. Контрольный орган муниципального образования функционирует в специфических формах деятельности.

При осуществлении своих функций контрольный орган муниципального образования проводит следующие контрольные мероприятия:

1) **ревизии** - в целях определения законности и эффективности использования средств городского бюджета;

2) **проверки** - в целях оперативного выявления положения дел по определенному вопросу, входящему в компетенцию контрольного органа муниципального образования, для определения целесообразности проработки данной проблемы и необходимости проведения ревизии.

Комплексные ревизии и тематические проверки проводятся по месту расположения проверяемых объектов, либо по согласованию с руководством объекта, документы представляются в контрольный орган муниципального образования (под расписку). Сроки, объемы и способы проведения ревизий и проверок контрольный орган устанавливает самостоятельно в соответствии с регламентом.

В ходе проведения ревизий и проверок на основе документального подтверждения законности производственно-хозяйственной деятельности, достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности определяется своевременность и полнота взаимных платежей проверяемого объекта и бюджета муниципального образования. По итогам проведения ревизии или проверки составляется акт (справка), за достоверность которого сотрудники контрольного органа несут персональную ответственность.

При проведении ревизий и проверок сотрудники контрольного органа не имеют права вмешиваться в оперативную деятельность проверяемых объектов, а также предавать гласности свои выводы до завершения ревизии (проверки) и оформления ее результатов в виде акта. Отчет контрольного органа, содержащий результаты проведенной ревизии или проверки, направляется местному представительному органу, Главе муниципального образования, а также другим заинтересованным органам и организациям по усмотрению председателя контрольного органа.

Сотрудники контрольного органа и привлеченные к ее работе специалисты могут использовать данные, полученные в ходе ревизий и проверок, только при выполнении работ, поручаемых председателем контрольного органа.

По результатам проведенных контрольных мероприятий контрольный орган направляет исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления, руководителям проверяемых организаций **представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного муниципальному образованию ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ, Субъекта РФ, нормативных правовых актов местного самоуправления**.

Представление контрольного органа должно быть рассмотрено не позднее 20 дней со дня его получения, если иные сроки не указаны в представлении. О

принятом по представлению решении и о мерах по его реализации контрольный орган уведомляется незамедлительно.

Израсходованные получателями средства бюджета муниципального образования и целевых бюджетных фондов незаконно или не по целевому назначению, а также доходы, полученные от пользования ими, подлежат возмещению в бюджет муниципального образования в течение финансового года по распоряжению Главы муниципального образования. В случаях выявления при проведении проверки или ревизии хищения денежных или материальных средств, а также иных злоупотреблений контрольный орган незамедлительно передает материалы проверки или ревизии в правоохранительные органы.

Кроме того, в процессе реализации задач, возложенных на контрольный орган, она **проводит анализ и дает заключения**:

1) по проекту бюджета, обоснованности его доходных и расходных статей;

2) по результатам внешней проверки отчета об исполнении бюджета;

3) по проблемам бюджетно-финансовой политики и совершенствованию бюджетного процесса в муниципалитете;

4) по проектам нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение местного представительного органа;

5) по проектам целевых программ, на финансирование которых используются средства муниципального бюджета и целевых бюджетных фондов.

По другим вопросам, входящим в его компетенцию, контрольный орган **осуществляет подготовку и представление заключений или письменных ответов** на основании:

1) поручений местного представительного органа, оформленных соответствующими решениями;

2) запросов постоянных комиссий местного представительного органа;

3) запросов депутатов местного представительного органа;

4) запросов Главы муниципального образования.

Решение о рассмотрении запроса и подготовке заключения или об отказе от рассмотрения запроса принимается председателем контрольного органа. В случае отказа председатель возвращает запрос с указанием причин отказа. Заключения контрольного органа не могут содержать политических оценок решений, принимаемых муниципальными представительными или исполнительными органами по вопросам их ведения.

VI. Контрольный орган муниципального образования и его сотрудники наделяются определенными гарантиями деятельности.

1. Гарантии контрольного органа по получению информации:

1) Органы местного самоуправления и организации, на которых распространяются полномочия контрольного органа, обязаны представить по его запросам информацию, необходимую для обеспечения его деятельности.

2) По требованию контрольного органа коммерческие банки и иные кредитно-финансовые учреждения обязаны предоставлять в установленных действующим законодательством случаях необходимые документальные подтверждения операций и состояния счетов проверяемых объектов.

3) Остальные организации обязаны предоставлять по требованию контрольного органа справки и копии документов по операциям и расчетам с ними.

4) В целях обеспечения контроля за исполнением бюджета муниципального образования, подготовки и представления заключений об исполнении бюджета финансовое управление администрации представляет в контрольный орган информацию об исполнении бюджета муниципального образования.

Отказ или уклонение должностных лиц указанных выше органов и организаций от своевременного предоставления необходимой информации или документации по требованию контрольного органа, а также предоставление искаженной и ложной информации влечет за собой ответственность, установленную действующим законодательством.

2. Организационные гарантии контрольного органа:

1) Законные требования председателя и сотрудников контрольного органа, связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей, являются обязательными для органов местного самоуправления и организаций независимо от их подчиненности и форм собственности.

2) Председатель и сотрудники контрольного органа при выполнении своих служебных обязанностей имеют право на основании служебного удостоверения:

а) беспрепятственно посещать органы местного самоуправления, организации независимо от форм собственности, в том числе кредитно-банковской системы;

б) знакомиться в полном объеме со всей документацией, охватывающей весь период деятельности проверяемого объекта, необходимой при проведении контрольного мероприятия;

в) совместно с уполномоченными на это органами опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы, а при обнаружении подделок, подлогов, хищений и злоупотреблений изымать необходимые документы, оставляя в делах акт изъятия и опись изъятых документов.

3) Руководители проверяемых объектов обязаны создавать необходимые условия для работы сотрудников контрольного органа, проводящих проверку, предоставлять им необходимые помещения, транспортные средства, средства связи, обеспечивать оргтехникой и иными техническими средствами.

4) Правоохранительные органы в пределах своих полномочий оказывают содействие сотрудникам контрольного органа для выполнения ими служебных обязанностей.

Невыполнение законных требований председателя и сотрудников контрольного органа, а также действия, препятствующие исполнению возложенных на них обязанностей, влекут за собой ответственность в установленном законом порядке.

3. Материальные и социальные гарантии сотрудников контрольного органа:

1) Воздействие на сотрудников контрольного органа целью воспрепятствовать исполнению ими своих служебных обязанностей или добиться принятия решения в чью-либо пользу, насильственные действия, оскорбления, а равно клевета, либо распространение искаженной информации о выполнении ими служебных обязанностей, влекут ответственность, установленную федеральным и областным законодательством.

2) Председатель контрольного органа обладает гарантиями профессиональной независимости. Он может быть досрочно освобожден от должности решением местного представительного органа в порядке, предусмотренном Уставом муниципального образования, помимо оснований, предусмотренных законодательством РФ о труде и муниципальной службе, в случаях:

а) однократного грубого нарушения трудовых обязанностей, если за такое решение проголосует не менее двух третей от избранного числа депутатов местного представительного органа;

б) вступления в законную силу решения суда о признании его недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявления его умершим;

в) совершения преступления (основанием может служить вступивший в законную силу приговор суда о признании председателя контрольного органа виновным в совершении преступления);

3) Деятельность контрольного органа не может быть приостановлена в связи с прекращением деятельности местного представительного органа.

4) Председателю контрольного органа устанавливается денежное содержание в размере должностного оклада и соответствующих надбавок к нему председателя органа муниципального финансового контроля, предусмотренных нормативным правовым актом Субъекта РФ.

5) Денежное содержание сотрудников контрольного органа устанавливается в порядке, установленном нормативным правовым актом Субъекта РФ для лиц, замещающих муниципальные должности муниципальной службы в органах местного самоуправления.

6) Денежное содержание председателя и сотрудников контрольного органа индексируется в размерах и в сроки, предусмотренные для муниципальных служащих.

7) На председателя и сотрудников контрольного органа, замещающих муниципальные должности муниципальной службы, распространяются социальные гарантии и ограничения, предусмотренные федеральным законодательством для муниципальных служащих.

8) В случае гибели (смерти) сотрудника контрольного органа в связи с осуществлением служебной деятельности семье погибшего или его иждивенцам выплачивается единовременное пособие в размере 50 должностных окладов погибшего из средств бюджета муниципального образования.

9) При причинении сотруднику контрольного органа в связи с осуществлением служебной деятельности вреда ему выплачивается единовременное пособие за счет средств бюджета муниципального образования:

1) в случае полной утраты профессиональной трудоспособности - в размере 20 должностных окладов;

2) при частичной утрате трудоспособности - в размере 5 должностных окладов.

VII. В пределах своей компетенции контрольный орган муниципального образования взаимодействует с другими контрольными органами.

Контрольный орган для решения стоящих перед ним задач вправе взаимодействовать с финансовыми, налоговыми, правоохранительными, таможенными органами, подразделениями внутриведомственного контроля коммерческих и некоммерческих организаций.

При проведении проверок, ревизий и обследований контрольный орган вправе привлекать к участию в проводимых им мероприятиях другие контрольные органы и их представителей, а также на договорной основе - аудиторские службы, отдельных специалистов.

Муниципальный контрольный орган может использовать материалы других контрольных органов по итогам проведенных ими проверок и ревизий. При этом контрольный орган должен обеспечивать режим использования указанных материалов, предусмотренный в предоставившей их организации.

Муниципальный контрольный орган поддерживает связь с контрольным органом Субъекта РФ, контрольными органами других муниципальных образований, заключает с ними соглашения о сотрудничестве и взаимных проверках. Он может быть участником ассоциаций контрольных органов, включая

международные. Условия и порядок участия определяются местным представительным органом.

§-4.7. Правовой институт избирательной комиссии муниципального образования

- Правовой статус избирательной комиссии муниципального образования
- Порядок формирования избирательной комиссии муниципального образования
- Компетенция избирательной комиссии муниципального образования
- Организация деятельности избирательной комиссии муниципального образования
- Правовые акты избирательной комиссии муниципального образования

Литература

Большаков С.В. Избирательные информационные правоотношения //Право и власть. 2002. N 2; *Бузин А.Ю.* Составы участковых избирательных комиссий как зеркало российских выборов // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 12; Гетьман Л.С. Юридическое значение и действительность протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. №1; *Добровольский П.Е.* О независимости избирательных комиссий муниципальных образований // Административное и муниципальное право. 2008. N 10; *Игнатенко В.В.* Участковая избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция. М., 2003; *Князев С.Д., Кораблин В.Е., Ковалева В.Н.* Окружная избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция. М., 2003; *Князев С.Д.* Правовой статус избирательных комиссий в российской Федерации: перспектива развития // Журнал российского права. 1999. №10; *Мазова О.В.* Особенности юридической ответственности избирательной комиссии как юридического лица // Журнал российского права. 2009. N 9; *Миронов Н.М.* Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. N 2; *Миронов Н.М.* Конституционно-правовая институционализация системы избирательных комиссий в свете международных стандартов // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 10; *Миронов Н.М.* Конституционные и международно-правовые основы системы избирательных комиссий в Российской Федерации // Право и политика. 2006. N 9; С*ухорукова О.* Избирательная комиссия муниципального образования: понятие и особенности правового статуса // Муниципальная служба. 2007. №2.

В связи с принятием в 2003 году нового Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в России в 2005-2006 годах увеличилось число муниципальных образований почти вдвое (с 12544 до 24206), что обусловило потребность в формировании избирательных органов для проведения муниципальных выборов, которые по своему статусу соответствовали органам местного самоуправления, обеспечивая их самостоятельность и занимая соответствующее место в системе избирательных комиссий.

В настоящее время избирательная комиссия муниципального образования представляет собой муниципальный орган, который организует подготовку и проведение форм непосредственного участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления посредством выборов, голосования и референдума по ряду вопросов местного значения.

Статус, порядок формирования и полномочия избирательной комиссии муниципального образования устанавливаются в совокупности юридических норм, образующих соответствующий правовой институт, состоящий из норм, закрепляющих его основные признаки и установленных федеральным законом, принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- **в обязательном порядке создается в любом муниципальном образовании;**
- **является муниципальным органом, не входящим в структуру органов местного самоуправления;**
- **имеет особый порядок формирования;**
- **наделяется собственной компетенцией;**
- **имеет специфику организации ее деятельности;**
- **наделена правом принимать правовые акты.**

I. Наличие избирательной комиссии муниципального образования является обязательным в любом муниципальном образовании вне зависимости от модели организации муниципальной власти, выбранной в соответствующем муниципальном образовании.

Избирательная комиссия муниципального образования представляет собой муниципальный орган, который организует подготовку и проведение следующих форм непосредственного участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления:

1) муниципальных выборов,
2) местного референдума,
3) голосования по отзыву депутата,
4) голосования по отзыву выборного должностного лица местного самоуправления,
5) голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

В связи с важностью реализации вышеуказанных задач, законодатель нормативно закрепляет положения о полномочиях, статусе, структуре избирательной комиссия муниципального образования, предполагающие обязательность ее создания в любом населенном пункте, наделенном правами на осуществление местного самоуправления.

II. Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

Особая значимость функций, реализуемых избирательной комиссией муниципального образования, обуславливает тот факт, что данный орган не входит в структуру органов местного самоуправления, формируемую в муниципальном образовании.

Избирательная комиссия муниципального образования действует на основании Устава муниципального образования и положения «Об избирательной комиссии муниципального образования», утверждаемого местным представительным органом.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет четыре года. В случае, если срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования истекает в период избирательной кампании, в которой участвует данная избирательная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа местного самоуправления.

Избирательная комиссия муниципального образования в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, Постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными актами органов государственной власти Субъектов РФ, Уставом муниципального образования, нормативными актами и решениями местного представительного органа, Постановлениями и распоряжениями Главы муниципального образования, а также инструкциями и иными нормативными правовыми актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии Субъекта РФ.

Избирательная комиссия муниципального образования может наделяться правами юридического лица. По своей организационно-правовой форме избирательная комиссия муниципального образования относится к муниципальному учреждению, образуемому для осуществления управленческих функций, и подлежит государственной регистрации в качестве юридического лица в соответствии с федеральным законом.

Наличие прав юридического лица предполагает, что избирательная комиссия муниципального образования имеет юридический адрес, печати, штампы и другие реквизиты; наделяется имуществом и собственными средствами, предусмотренными бюджетом муниципального образования для содержания и организации работы избирательной комиссия муниципального образования.

III. Избирательная комиссия муниципального образования имеет особый порядок формирования.

Избирательная комиссия муниципального образования формируется представительным органом муниципального образования сроком на четыре года. Соответственно решение о расформировании избирательной комиссии муниципального образования может принимать только представительный соответствующего муниципального образования, на что особо обращено внимание Верховным Судом РФ[337].

Избирательную комиссию муниципального образования возглавляет Председатель, который может работать как на постоянной, так и не на постоянной

[337] Определение Верховного Суда РФ от 19.05.2010 N 48-Г10-6

основе в соответствии с решением представительного органа муниципального образования.

В состав избирательной комиссии муниципального образования входят члены комиссии, которые подразделяются на два вида:

1) Члены избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса, число которых устанавливается уставом муниципального образования.

2) Члены избирательной комиссии муниципального образования с правом совещательного голоса, число которых устанавливается решением представительного органа муниципального образования.

Сроки, порядок формирования, а также субъекты выдвижения кандидатур в состав избирательной комиссии муниципального образования устанавливаются федеральным законодательством, а также законодательством Субъекта РФ.

Муниципальная избирательная комиссия формируются в срок не позднее десяти дней со дня назначения выборов, но не ранее утверждения схемы избирательных округов.

Период, в течение которого представительные органы местного самоуправления принимают предложения по составу избирательных комиссий, для избирательных комиссий, действующих на постоянной основе, составляет один месяц. Сообщение о предстоящем формировании избирательных комиссий публикуется не позднее чем за десять дней до установленного срока внесения предложений.

Предложения по составу избирательной комиссии муниципального образования должны быть внесены не позднее чем за тридцать дней до принятия решения об их формировании.

Как отмечает Верховный Суд РФ, член избирательной комиссии муниципального образования подлежит освобождению от своих обязанностей до истечения срока полномочий по решению органа, назначившего его[338].

IV. Избирательная комиссия муниципального образования наделяется собственной компетенцией.

Полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются федеральными законами, законами Субъекта РФ и Уставами муниципальных образований.

Избирательная комиссия муниципального образования:

1) осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории муниципального образования;

2) обеспечивает на территории муниципального образования реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, изданием необходимой печатной продукции;

3) осуществляет на территории муниципального образования меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками для проведения предвыборной агитации, установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов;

---

[338] Определение Верховного Суда РФ от 17.02.2010 N 83-Г09-19

4) осуществляет на территории муниципального образования меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов депутатов, распределяет выделенные из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, контролирует целевое использование указанных средств;

5) утверждает перечень нижестоящих избирательных комиссий;

6) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим избирательным комиссиям;

7) заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления;

8) по поручению избирательной комиссии Субъекта Российской Федерации устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей и другие избирательные документы;

9) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

10) участвует в организации государственной системы регистрации (учета) избирателей и осуществлении этой регистрации (учета);

11) регистрирует избирательные блоки;

12) регистрирует списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками;

13) регистрирует доверенных лиц кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов при проведении выборов депутатов;

14) устанавливает единую нумерацию избирательных участков;

15) определяет схему образования избирательных округов по выборам депутатов и представляет ее на утверждение в представительный орган муниципального образования;

16) заверяет списки кандидатов;

17) утверждает форму и текст избирательных бюллетеней для голосования;

18) передает избирательные бюллетени нижестоящим избирательным комиссиям по выборам депутатов;

19) передает открепительные удостоверения в нижестоящие избирательные комиссии;

20) при обнаружении правонарушений составляет протоколы об административных правонарушениях (готовит материалы для таких протоколов) и направляет данные протоколы в соответствии с законодательством об административных правонарушениях в суд;

21) определяет результаты выборов и публикует (обнародует) их в средствах массовой информации, составляет список лиц, избранных депутатами, и передает данный список в представительный орган муниципального образования;

22) назначает повторные и дополнительные выборы депутатов представительного органа муниципального образования;

23) назначает в случаях, предусмотренных федеральным законом, законами Субъекта РФ, выборы депутатов представительного органа муниципального образования;

24) осуществляет контроль за порядком формирования и расходования средств избирательных фондов кандидатов, а также избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов в депутаты;

25) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, Уставом и законами Субъекта РФ, Уставом муниципального образования.

V. Избирательная комиссия муниципального образования имеет специфику организации ее деятельности.

Деятельность избирательных комиссий осуществляется коллегиально. Избирательная комиссия правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного состава.

Муниципальная избирательная комиссия собирается на свое первое заседание не позднее чем на пятнадцатый день после вынесения решения о назначении ее членов с правом решающего голоса.

Срок полномочий муниципальной избирательной комиссии исчисляется со дня ее первого заседания. Со дня первого заседания муниципальной избирательной комиссии нового состава полномочия комиссии предыдущего состава прекращаются.

Председатель избирательной комиссии муниципального образования избирается тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса в следующем порядке:

1) при наличии предложения избирательной комиссии Субъекта РФ - по предложению избирательной комиссии Субъекта РФ;

2) в случае отсутствия предложения избирательной комиссии Субъекта РФ - по предложениям, внесенным членами избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса.

Если предложенная избирательной комиссией кандидатура на должность председателя избирательной комиссии муниципального образования будет отклонена, избирательная комиссия, по предложению которой он избирается, обязана предложить новую кандидатуру из числа членов избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса.

Заместитель председателя и секретарь избирательной комиссии избираются тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Заседания избирательной комиссии созываются ее председателем по мере необходимости. Заседание также обязательно проводится по требованию не менее одной трети от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Член избирательной комиссии с правом решающего голоса обязан присутствовать на всех заседаниях избирательной комиссии.

Заседание избирательной комиссии является правомочным, если на нем присутствует большинство от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Избирательная комиссии по требованию любого ее члена, а также любого присутствующего на заседании члена вышестоящей избирательной комиссии обязана проводить голосование по любым вопросам, входящим в ее компетенцию и рассматриваемым избирательной комиссией на заседании в соответствии с утвержденной повесткой дня.

VI. Избирательная комиссия муниципального образования наделена правом принятия правовых актов.

Избирательная комиссия муниципального образования принимает правовые акты в форме Решений. Решения избирательной комиссии муниципального образования, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для государственных органов исполнительной власти, государственных и муниципальных учреждений и предприятий, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей. Решения

избирательной комиссии муниципального образования не подлежат государственной регистрации.

Решения избирательной комиссии:

1) об избрании, о назначении на должность либо об освобождении от должности председателя, заместителя председателя, секретаря избирательной комиссии,

2) о внесении предложений по кандидатурам на указанные должности,

3) о финансовом обеспечении подготовки и проведения выборов,

4) о регистрации кандидатов, списков кандидатов и об обращении в суд с заявлением об отмене их регистрации,

5) об итогах голосования или о результатах выборов, о признании выборов несостоявшимися или недействительными,

6) о проведении повторного голосования или повторных выборов,

7) об отмене решения комиссии в порядке, предусмотренном федеральным законом,

принимаются на заседании комиссии большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Решения об освобождении от должности председателя, заместителя председателя, секретаря избирательной комиссии, замещающих указанные должности в результате избрания, принимаются тайным голосованием (за исключением случая освобождения от должности по личному заявлению).

Решения избирательной комиссии по иным вопросам принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

При принятии избирательной комиссией решения в случае равного числа голосов членов избирательной комиссии с правом решающего голоса, поданных "за" и "против", голос председателя избирательной комиссии (председательствующего на заседании) является решающим.

Решения избирательной комиссии подписываются председателем и секретарем избирательной комиссии (председательствующим на заседании и секретарем заседания).

Члены избирательной комиссии с правом решающего голоса, не согласные с решением, принятым избирательной комиссией, вправе в письменной форме высказать особое мнение, которое должно быть рассмотрено этой избирательной комиссией, отражено в ее протоколе, приложено к нему и доведено председателем избирательной комиссии до сведения вышестоящей избирательной комиссии не позднее чем в трехдневный срок со дня принятия решения, а в день голосования и в день, следующий за днем голосования, - незамедлительно.

Решения избирательных комиссий о назначении выборов, о формировании избирательных комиссий, о регистрации (отказе в регистрации) кандидатов (списков кандидатов), о привлечении к ответственности кандидатов, об итогах голосования и результатах выборов, сведения, представляемые кандидатами, финансовые отчеты кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков публикуются в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях в сроки, установленные федеральными законами, законами Субъекта РФ, решениями местного представительного органа, а также передаются в иные средства массовой информации в сроки, установленные федеральными законами, законами Субъекта РФ, решениями местного представительного органа.

§-4.8. Правовой институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

- Понятие и правовой институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями
- Форма и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями
- Специфика реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий
- Государственный контроль и содействие при реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий
- Порядок финансового обеспечения реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий
- Порядок прекращения реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

Литература

Бурмистров С.А. Контроль органами государственной власти передаваемых муниципальным органам государственных полномочий // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. N 3; *Берг О.В.* Правовые основы осуществления муниципальными образованиями государственных полномочий субъекта Российской Федерации // Муниципальное право. 1999. №4; *Дитятковский М.Ю.* Формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 2; *Дитятковский М.Ю.* Понятие отдельных государственных полномочий, которыми наделены либо могут наделяться органы местного самоуправления // Современное право. 2006. N 10; *Дитятковский М.Ю.* К вопросу о понятии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 2; *Дитятковский М.Ю.* Формы передачи органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий // Право и экономика. 2007. N 2; *Еремин А.Р.* О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. N 10; *Канавина О.С.* Принцип материально-финансовой обеспеченности осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 21; *Кеня И.А.* Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. N 4; *Кораблев Д.П.* О некоторых практических аспектах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 1; *Костикова Г.В.* Некоторые вопросы совершенствования реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Российская юстиция. 2010. N 2; *Костикова Г.В.* Реализация отдельных государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления // Российская юстиция. 2009. N 10; *Мадьярова А.В.* Об общих началах определения перечня государственных

полномочий, передаваемых органам местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 2; *Нанба С.Б.* Правовое регулирование наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Журнал российского права. 2009. N 11; Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. 1999. №9; *Рыжков Ю.* Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления // Законность. 2007. N 9; *Чакалова М.С.* Проблемы определения ответственности различных уровней публичной власти при осуществлении органами местного самоуправления государственных полномочий // Административное и муниципальное право. 2009. N 10; *Чакалова М.С.* Административный контроль за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий // Административное и муниципальное право. 2009. N 7; *Чакалова М.С.* О соотношении понятий "наделение" и "делегирование" государственных полномочий органам местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2009. N 6; *Уваров А.А.* О государственных полномочиях в компетенции органов местного самоуправления // Государство и право. 2002. №10;

Выделение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти (в соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации) предполагает существование правовых механизмов, обеспечивающих взаимодействие систем государственной власти и местного самоуправления по решению вопросов жизнедеятельности населения как страны в целом, так и субъекта РФ и муниципального образования в частности.

Одним из подобных правовых механизмов является правовая процедура, закрепленная в ч.2 ст. 132 Конституции Российской Федерации. В соответствии с указанной правовой процедурой органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельным государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Данная норма обуславливает существование в муниципальном праве России правового института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, представляющего собой обособленную совокупность правовых норм, регулирующих порядок передачи, осуществления, прекращения, финансирования, отчетности и контроля за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Содержание указанного правового института можно схематично изложить посредством перечисления следующих основных признаков:

Правовой институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

- **наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только законом и в строго определенном порядке;**
- **осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий имеет специфику реализации;**

→ **осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий предполагает соответствующие государственный контроль и содействие;**

→ **осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий предполагает соответствующий порядок финансового обеспечения;**

→ **при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий применяется особый порядок прекращения исполнения указанных полномочий.**

I. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется в строго определенном порядке.

Передаваться органам местного самоуправления могут отдельные государственные полномочия, под которыми понимаются полномочия, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями **иными нормативными правовыми актами** не допускается. На данное положение особое внимание уделяется в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"[339].

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что на основании статьи 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, следует, в частности, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем - федеральным или законодателем субъекта Российской Федерации и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 71, 72 и 73).

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Наделение муниципальных органов отдельными государственными полномочиями осуществляется без получения их согласия. Однако, п.6 ст. 4

---

[339] СЗ РФ 2000. №50. Ст. 4943.

Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 17 октября 1985 года[340], закрепляет норму о том, что в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо заблаговременно и в соответствующей форме консультироваться с этими органами.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями:

1) на неограниченный срок;

2) либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

II. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий имеет специфику реализации.

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Основанием для отказа от исполнения указанных полномочий является признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным

---

[340] Закон Российской Федерации от 11.04.98 N 55-ФЗ “О ратификации Европейской хартии местного самоуправления” // СЗ РФ. 1998. N 15. Ст. 1695.

для наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Ответственность органов местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий наступает в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

III. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий предполагает соответствующие государственный контроль и содействие.

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы государственной власти области осуществляют контроль за реализацией предоставленных отдельных государственных полномочий в форме:

1) проведения комплексных проверок с привлечением органов местного самоуправления и принятия в ходе проверок необходимых мер по устранению выявленных нарушений либо их предупреждению;

2) ревизии финансово-хозяйственной деятельности органов местного самоуправления в части расходования выделенных для осуществления отдельных государственных полномочий финансовых и материальных средств;

3) заслушивания отчетов должностных лиц местного самоуправления и органов местного самоуправления о результатах выполнения отдельных государственных полномочий;

4) истребования устных и письменных объяснений по поводу нарушения либо неисполнения законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также другой информации для проведения проверок и ревизий.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Органы государственной власти содействуют осуществлению органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий путем:

1) координации деятельности органов местного самоуправления по вопросам отдельных государственных полномочий;

2) изучения, обобщения, распространения опыта работы органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий;

3) методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления и осуществления мер по подготовке кадров и повышению их квалификации;

4) внесения предложений и рекомендаций органам местного самоуправления по вопросам эффективного осуществления ими отдельных государственных полномочий;

5) оказания целевой организационной и правовой помощи органам местного самоуправления;

6) предоставления органам местного самоуправления по их запросам необходимых материалов и документов, связанных с осуществлением ими отдельных государственных полномочий.

IV. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий предполагает соответствующий порядок финансового обеспечения.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов (Федерального либо бюджета Субъекта РФ).

Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год раздельно по каждому из указанных государственных полномочий.

Субвенции, предоставляемые из федерального фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, распределяются между всеми субъектами Российской Федерации в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг субъекта Российской Федерации с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту Российской Федерации и виду субвенции.

Субвенции на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий предоставляются местным бюджетам из создаваемого в составе бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда компенсаций. Указанный фонд формируется за счет:

1) субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;

2) иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов Российской Федерации.

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций, предоставляемых из регионального фонда компенсаций, производятся в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

V. При осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий применяется особый порядок прекращения исполнения указанных полномочий.

Прекращение исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления осуществляется в случаях:

1) истечения срока действия закона о наделении отдельными государственными полномочиями,

2) отзыва отдельных государственных полномочий.

В случае невыполнения или невозможности выполнения органами местного самоуправления муниципального образования отдельных государственных полномочий, которыми они были наделены, указанные полномочия могут быть отозваны. Основанием для их отзыва является взаимное соглашение представительного органа местного самоуправления муниципального образования и органа государственной власти, уполномоченного осуществлять контроль за исполнением отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления.

При прекращении исполнения отдельных государственных полномочий оставшиеся неиспользованными финансовые средства возвращаются в соответствующий бюджет на основании закона о прекращении исполнения отдельных государственных полномочий в порядке, установленном для регулирования межбюджетных отношений.

Материальные средства, в том числе здания, сооружения, технические средства и иные основные средства, переданные органам местного самоуправления в оперативное управление для исполнения отдельных государственных полномочий, также возвращаются соответствующим органам государственной власти.

На данное обстоятельство особо обращено внимание в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2001 года «Об отказе в удовлетворении заявления о признании противоречащим Бюджетному кодексу РФ и недействующим абз. 6 ст. 5 Закона Красноярского края "О принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Красноярского края" от 08.02.2001 N 13-1136[341] в котором указано, что так как часть 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации предусматривает, что реализация переданных органам местного самоуправления государственных полномочий подконтрольна государству, то при таком положении вывод суда о том, что осуществление контроля со стороны государственных органов за переданными органам местного самоуправления материальными и финансовыми ресурсами и необходимости возвращения неиспользованных ими финансовых средств, а также переданных им в безвозмездное пользование материальных средств, в том числе зданий, сооружений и иного имущества соответствует требованиям закона и является правильным.

---

[341] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2001 года по делу N 53-Г01-23

Прекращение исполнения отдельных государственных полномочий в случае их отзыва осуществляется соответствующими законами. В законе о прекращении исполнения отдельных государственных полномочий содержатся:

1) перечень отзываемых отдельных государственных полномочий;

2) причины отзыва отдельных государственных полномочий;

3) порядок и сроки возврата неиспользованных материальных и финансовых ресурсов, переданных органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий;

4) другие вопросы, связанные с прекращением исполнения отдельных государственных полномочий.

§-4.9. Правовой институт муниципально-правовой ответственности

- Понятие и виды муниципально-правовой ответственности
- Правовой институт муниципально-правовой ответственности
- Состав правонарушения, предусмотренного нормами муниципального права
- Санкции, установленные нормами муниципального права
- Процедуры применения муниципально-правовых санкций

Литература

Алексеев И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности // Журнал российского права. 2006. N 9; *Алексеев И.А.* Муниципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности // Государство и право. 2006. №7; *Артюхов Ю.С.* Некоторые вопросы муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 19; *Власов В.А.* Актуальные вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 8; *Иванов Д.М.* Муниципально-правовая санкция: к теории вопроса // История государства и права. 2009. N 18; *Кашо В.С.* О наличии общеотраслевой ответственности в муниципальном праве // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. N 3; *Лупенко И.Ю.* Институт ответственности в муниципальном праве // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 11; *Сергеев Д.Б.* Юридическая ответственность муниципального образования: проблемы теории и практики // Современное право. 2008. N 12; *Соловьев С.Г.* К вопросу о составе муниципального правонарушения // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 2; *Соловьев С.Г.* Эволюция механизма муниципально-правовой ответственности глав муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2005. N 5; *Соловьев С.Г.* Ответственность глав муниципальных образований // Законность. 2005. N 8; *Степанова А.А.* К вопросу об отзыве главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 8; *Тимофеев К.Б.* Некоторые проблемы привлечения к ответственности депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления // Адвокат. 2008. N 11; *Чеботарев Г.Н., Гуркова С.Г.* Субъективные признаки состава муниципального правонарушения // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 8; *Черногор Н.Н.* Проблема муниципально-правовой ответственности в российской правовой науке // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. N 3; *Черногор Н.Н.* Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. М., 2006; *Черногор Н.Н.* Классификация ответственности (ее виды) органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципально-правовой науке // Государство и право. 2007. №11; *Шугрина Е.С.* Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. N 5.

В соответствии же со ст. 12 Конституции РФ[342] система органов местного самоуправления была выведена из системы органов государственной власти, что обусловило изменение прежних административных механизмов контроля за местными органами и должностными лицами со стороны государственных органов. Однако, так как функционирование органов и должностных местного самоуправления, обладающих правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования, невозможно без наличия механизмов ответственности, то законодателем были предложены иные правовые конструкции.

Следует отметить, что в соответствии с действующим законодательством местные органы и должностные лица, а также иные субъекты местного самоуправления, подпадают под различные виды юридической ответственности, которая представляет собой наступление неблагоприятных последствий, применяемых к субъектам правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений[343].

В зависимости от субъектов перед которыми ответственны муниципальные органы и должностные лица, а также иные субъекты местного самоуправления можно выделить несколько видов их юридической ответственности.

Схема 4.9.1.

***Ответственность субъектов* местного самоуправления**

перед населением ***перед государством*** ***перед физическими и юридическими лицами***

Следует отметить, что в современной системе местного самоуправления используются разнообразные виды юридической ответственности, урегулированные нормами различных отраслей права: конституционно-правовая, гражданско-правовая, уголовно-правовая, административно-правовая, дисциплинарная, муниципально-правовая. Однако, применительно к проблематике муниципального права интерес представляет муниципально-правовой вид юридической ответственности.

Отталкиваясь от общих подходов к природе юридической ответственности непосредственно муниципально-правовую ответственность следует рассматривать в двух смыслах:

1) В позитивном смысле муниципально-правовая ответственность представляет собой ответственное отношение субъектов местного самоуправления к своим муниципальным обязанностям, добросовестное и эффективное их исполнение.

Реализуется данный вид ответственности путем регулярных отчетов перед местным населением, вышестоящими органами, соответствующими руководителями.

2) В негативном смысле муниципально-правовую ответственность субъектов местного самоуправления можно определить как ответственность за их деятельность в сфере осуществления местного самоуправления, которая

---

[342] Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.

[343] Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С.299

отклоняется от модели, предусмотренной диспозицией муниципально-правовой нормы или совокупностью муниципально-правовых норм.

В негативном смысле муниципально-правовая ответственность наступает в результате правоприменительной деятельности различных государственных и муниципальных органов, а также деятельности населения муниципального образования.

Рассматривая муниципально-правовую ответственность именно в данном смысле можно говорить о соответствующем правовом институте, представляющем собой совокупность муниципально-правовых норм, определяющих материальные и процессуальные основания привлечения муниципальных органов, должностных лиц, а также иных субъектов местного самоуправления к муниципальной-правовой ответственности, а также санкции за совершение ими муниципального правонарушения.

В содержании данного правового института представляется целесообразным выделить следующие его основные признаки:

Правовой институт муниципально-правовой ответственности

- **мунипально-правовая ответственность наступает при наличии определенного состава правонарушения, предусмотренного нормами муниципального права;**
- **реализация муниципально-правовой ответственности предполагает специфические санкции, установленные нормами муниципального права;**
- **муниципально-правовая ответственность реализуется посредством применения муниципально-правовых санкций в строго определенных процедурах.**

I. Муниципально-правовая ответственность наступает при наличии определенного состава правонарушения, предусмотренного нормами муниципального права.

В структуре правонарушения, предусмотренного нормами муниципального права, следует выделить следующие элементы, образующие **состав муниципального правонарушения**: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Объектом муниципального правонарушения являются урегулированные нормами муниципального права общественные отношения, возникающие в сфере местного самоуправления (форме осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российский Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций).

Объективная сторона муниципального правонарушения заключается в совершении виновным конкретных действий (бездействий), представляющих общественную опасность и запрещенных нормами муниципального права. К признакам объективной стороны муниципального правонарушения относятся прежде всего общественно опасное деяние (действие, бездействие) и

общественно опасные последствия (ущерб охраняемым законом общественным отношениям или реальная угроза нанесения такого вреда). Для определения взаимосвязи и взаимозависимости этих признаков в праве используется такое философское понятие, как "причинная связь".

В законе последствия указываются не всегда. В связи с этим составы муниципального правонарушения можно подразделить на два вида:

1) В "формальных" составах муниципального правонарушения к числу обязательных признаков объективной стороны относится только деяние.

К примеру, в соответствии с п. 1 ч.1 ст. 74 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” ответственность Главы муниципального образования в виде отрешения от должности может наступить в случае:

а) издания Главой муниципального образования нормативного правового акта, противоречащего законодательству РФ,

б) установления отмеченных противоречий соответствующим судом,

в) непринятия Главой муниципального образования в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока мер по исполнению решения суда.

2) В "материальных" составах муниципального правонарушения к числу обязательных признаков объективной стороны относится деяние и последствия.

К примеру, в соответствии с п. 2 ч.1 ст. 74 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” ответственность Главы муниципального образования в виде отрешения от должности может наступить в случае:

а) совершения Главой муниципального образования действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации;

б) установления отмеченных противоречий соответствующим судом;

в) непринятия Главой муниципального образования в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Субъектами муниципального правонарушения могут являться лица, совершившее предусмотренное муниципальным законом общественно опасное деяние и способные нести за него муниципальную ответственность.

Субъекты муниципального правонарушения можно подразделить на два вида:

1) Индивидуальные субъекты муниципального правонарушения,

2) Коллективные субъекты муниципального правонарушения.

Индивидуальных субъектов муниципального правонарушения в зависимости от их правового положения можно подразделить на несколько групп:

а) депутаты представительного органа муниципального образования,

б) Глава муниципального образования,

в) Глава администрации муниципального образования,

г) физические лица, постоянно проживающее на территории муниципального образования,

д) кандидаты на муниципальные должности.

К коллективным субъектам муниципального правонарушения относятся:

а) Представительный орган муниципального образования,

б) Администрация муниципального образования,
г) группа физических лиц, постоянно проживающих на территории муниципального образования.

Субъективная сторона муниципального правонарушения отражает в праве психическую деятельность субъекта, непосредственно связанную с совершением муниципального правонарушения. Она образует психологическое, то есть субъективное, содержание муниципального правонарушения и поэтому является его внутренней (по отношению к объективной) стороной.

Субъективная сторона муниципального правонарушения предполагает наличие вины соответствующего субъекта. Под виной понимается психическое отношение лица к совершаемому им общественно-опасному деянию, предусмотренному муниципальным законом и его последствиям. Вина в муниципальном правонарушении может быть выражена в двух формах:

1) В форме умысла, предполагающей, что субъект, совершивший муниципальное правонарушение, осознавал его характер, предвидел его опасные и вредные последствия и желал или сознательно допускал их наступление.

2) В форме неосторожности, предполагающей, что субъект, совершивший муниципальное правонарушение, осознавал его характер, предвидел его опасные и вредные последствия, однако без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывал на их предотвращение либо не предвидел возможности наступления таких последствий, но должен был и мог их предвидеть.

В практике применения норм о муниципальной ответственности форма вины (умысел или неосторожность) не влияет на квалификацию того или иного правонарушения. Ответственность за муниципальное правонарушения налагается в том случае, если у субъекта муниципальных правоотношений имелась возможность выполнить свои обязанности, а он незаконно не исполнил их и не принял должных мер по предотвращению соответствующего муниципального правонарушения. Однако, ответственность за муниципальное правонарушение не может быть наложена при отсутствии вины субъекта муниципально-правовых отношений.

Вместе с тем, следует иметь ввиду, что в отношении коллективных субъектов муниципального правонарушения установление формы и факта наличия их вины очень затруднительно. Это вызвано тем, что в данном случае муниципальное правонарушение является результатом коллегиального решения нескольких лиц. В связи с этим, к коллегиальным субъектам муниципального правонарушения виды муниципальной ответственности применяется без установления их субъективного отношения к противоправному деянию

II. Реализация муниципально-правовой ответственности предполагает специфические санкции, установленные нормами муниципального права.

Термин санкция происходит от латинского sanctio — строжайшее постановление. Отталкиваясь от общеправового смысла данного термина, в муниципальном праве под санкцией следует понимать меру государственно или муниципально-властного принуждения к исполнению норм права, сопряженную с публично-властной реакцией на факт совершения муниципального правонарушения и отрицательной оценкой неправомерного поведения в сфере осуществления местного самоуправления.

Муниципально-правовые санкции можно подразделить на несколько видов:

1. Муниципально-правовые санкции, реализуемые государственными органами и должностными лицами.

1) Роспуск представительного органа муниципального образования, предусмотренный ст. 73 Федерального закона “Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.03 N 131-ФЗ и реализуемый путем издания представительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

2) Отрешение от должности Главы муниципального образования или Главы местной администрации, предусмотренное ст. 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.03 N 131-ФЗ и реализуемое путем издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации правового акта об отрешении от должности Главы муниципального образования или Главы местной администрации.

3) Временное государственное управление, предусмотренное ст. 75 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.03 N 131-ФЗ и реализуемое в зависимости от основания введения:

а) либо по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации на срок до одного года;

б) либо путем вынесения решения высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

4) Отзыв государственно-властных полномочий, предусматриваемый в Законах Субъектов РФ и реализуемый путем издания представительным органом субъекта РФ закона об отзыве ранее делегированных для реализации органам местного самоуправления государственно-властных полномочий.

5) Отмена или приостановление правовых актов, предусмотренные ст. 48 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.03 N 131-ФЗ и осуществляемые:

а) по вопросам местного значения путем правоприменительной деятельности судебных органов,

б) в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации либо уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

6) Отмена (признание незаконным) юридически значимого результата.

К подобным муниципально-правовым санкциям относятся:

а) **Отмена итогов голосования, результатов выборов, местного референдума,** предусмотренные ч.9 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 №67-ФЗ и осуществляемые в результате правоприменительной деятельности судебного органа.

Б) **Отмена регистрации кандидата,** предусмотренная ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 №67-ФЗ и осуществляемая в результате правоприменительной деятельности избирательной комиссии Субъекта РФ либо судебного органа.

7) Расформирование муниципального органа.

Подобная муниципально-правовая санкция в настоящее время может быть примененная в отношении избирательной комиссии муниципального образования

в соответствии со ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 №67-ФЗ. В соответствии с данной нормой избирательная комиссия муниципального образования расформирована соответствующим судом.

8) Аннулирование, отмена регистрации кандидата на муниципальные выборные должности, предусмотренные ст.76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 №67-ФЗ и осуществляемые в результате правоприменительной деятельности избирательной комиссии Субъекта РФ или судебного органа.

2. Муниципально-правовые санкции, реализуемые населением либо муниципальными органами и должностными лицами.

1) Отзыв депутата муниципального представительного органа, предусмотренный п.8 ч.10 ст.40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ и реализуемый населением муниципального образования.

2) Отзыв Главы муниципального образования, предусмотренный п.9 ч.6 ст.36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ и реализуемый населением муниципального образования.

3) Досрочное прекращение полномочий Главы муниципального образования, предусмотренное ч.6 ст.36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ и реализуемое на основании обвинительного приговора судебного органа соответствующим муниципальным органом.

4) Выражение недоверия органу исполнительной власти и его должностным лицам, предусмотренное ч. 3 ст. 273 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998г. №145-ФЗ и реализуемое населением муниципального образования.

5) Отказ в регистрации кандидата на муниципальные выборные должности, предусмотренный ч.24 ст.38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 №67-ФЗ и осуществляемый в результате правоприменительной деятельности избирательной комиссии муниципального образования.

6) Отмена (признание незаконным) юридически значимого результата.

К подобным муниципально-правовым санкциям относится **отмена итогов голосования, результатов выборов, местного референдума,** предусмотренные ч.9 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 №67-ФЗ и осуществляемые в результате правоприменительной деятельности избирательной комиссии муниципального образования.

III. Муниципально-правовая ответственность реализуется посредством применения муниципально-правовых санкций в строго определенных правовых процедурах.

1. Процедурные условия применения муниципально-правовых санкций, реализуемых государственными органами и должностными лицами.

1) Процедура роспуска представительного органа муниципального образования.

а) Соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования.

б) Представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принимает в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменяет соответствующий нормативный правовой акт.

в) Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

г) Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

2) Процедура отрешения от должности Главы муниципального образования или Главы местной администрации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации издает правовой акт об отрешении от должности Главы муниципального образования или Главы местной администрации в случае:

а) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

3) Процедура введения временного государственного управления.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации, как санкция за муниципально-правовое правонварушкение, в случае:

а) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

б) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В первом случае, в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года.

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

Во втором случае, решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

4) Процедура отзыва государственно-властных полномочий.

В соответствии с действующим законодательством, процедура отзыва государственно-властных полномочий предусматривается в Законах Субъектов РФ и состоит в следующем:

а) В случае невыполнения органами местного самоуправления муниципального образования отдельных государственных полномочий, которыми они были наделены, указанные полномочия могут быть отозваны. Прекращение исполнения отдельных государственных полномочий в случае их отзыва осуществляется соответствующими законами.

б) Основанием для их отзыва является взаимное соглашение представительного органа местного самоуправления муниципального образования и органа государственной власти, уполномоченного осуществлять контроль за исполнением отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления.

в) При прекращении исполнения отдельных государственных полномочий оставшиеся неиспользованными финансовые средства возвращаются в соответствующий бюджет на основании закона о прекращении исполнения

отдельных государственных полномочий в порядке, установленном для регулирования межбюджетных отношений.

Материальные средства, в том числе здания, сооружения, технические средства и иные основные средства, переданные органам местного самоуправления в оперативное управление для исполнения отдельных государственных полномочий, также возвращаются соответствующим органам государственной власти.

5) Процедура отмены или приостановления правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено:

а) судебным органом;

б) в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - соответственно уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации или уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

6) Процедурные условия отмены (признания незаконным) юридически значимого результата.

а) Итоги голосования, результаты выборов, местного референдума могут быть признаны недействительными в случае выявления грубых нарушений избирательного законодательства по решению суда;

б) отмена регистрации кандидата в муниципальные органы или на муниципальные должности может осуществляться за нарушения избирательного законодательства в результате правоприменительной деятельности избирательной комиссии Субъекта РФ либо судебного органа.

7) Процедура расформирования избирательной комиссии муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования может быть расформирована судом соответственно подсудности в случаях:

а) нарушения комиссией избирательных прав граждан, права граждан на участие в референдуме, повлекшего за собой признание избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом, иным законом (в том числе на основании решения суда), недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов, референдума;

б) неисполнения комиссией решения суда или вышестоящей комиссии,

в) невыполнения комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшего за собой назначение выборов временной избирательной комиссией.

8) Процедура аннулирования, отмены регистрации кандидата на муниципальные выборные должности.

Решение избирательной комиссии о регистрации кандидата аннулируется избирательной комиссией Субъекта РФ в случае если кандидат при проведении одних и тех же выборов уже зарегистрирован по другому избирательному округу.

Регистрация кандидата может быть отменена судом в случаях:

а) вновь открывшихся обстоятельств, являющихся основанием для отказа в регистрации кандидата;

б) использования кандидатом в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или

превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 процентов;

в) неоднократного использования кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;

г) установления факта подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией;

д) несоблюдения кандидатом ограничений, связанных с предвыборной агитацией;

е) неоднократного несоблюдения кандидатом ограничений, связанных с использованием эфирного времени, предоставленного ему для размещения агитационных материалов;

ж) установления в отношении кандидата факта, свидетельствующего о том, что кандидат в своих выступлениях на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации или в распространяемых им материалах призывал к совершению деяний, определяемых в законодательстве как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждал к таким деяниям, обосновывал или оправдывал экстремизм, либо совершал действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, либо пропагандировал и публично демонстрировал нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения;

з) установления факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости.

2. Процедурные условия применения муниципально-правовых санкций, реализуемых населением либо муниципальными органами и должностными лицами.

1) Процедура отзыва депутата муниципального представительного органа.

Процедурные моменты, связанные с отзывом депутата муниципального представительного органа, находят свою детализацию в Уставе соответствующего муниципального образования путем закрепления условий, предъявляемых к организации голосования по отзыву депутата муниципального представительного органа.

По данному вопросу следует иметь ввиду Определение Верховного Суда РФ[344] в котором указано, что в соответствии с п. "н" ст. 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не содержит норм, предусматривающих основания и порядок отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления. При таких обстоятельствах субъект Российской Федерации вправе осуществлять собственное регулирование.

Более того, пунктом 5 статьи 18 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрено, что в соответствии с законами субъектов Российской Федерации в уставах муниципальных образований может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата представительного органа местного самоуправления.

---

[344] Определение Верховного Суда РФ[344] от 02.07.2001 N 20-Г01-18

Таким образом, установление Законом Субъекта РФ оснований и механизма реализации избирателями права на отзыв депутата представительного органа местного самоуправления не противоречит Федеральному закону. Наличие данного Закона в Субъекте РФ не лишает права органов местного самоуправления в соответствии с этим Законом в своих уставах предусматривать возможность отзыва населением депутатов представительного органа местного самоуправления.

Процедура отзыва депутата муниципального представительного органа состоит в следующем. Голосование по отзыву депутата проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним Законом Субъекта РФ.

Основания для отзыва депутата устанавливаются Уставом. Основаниями для отзыва депутата могут служить только его конкретные противоправные действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Инициатива отзыва депутата выдвигается:

1) собранием инициативной группы граждан, обладающих активным избирательным правом по выборам в органы местного самоуправления (избирателей),

2) собранием (заседанием) объединения, выдвинувшего депутата, в отношении которого возбуждается процедура отзыва,

3) кандидатом в депутаты.

Инициативная группа по проведению отзыва депутата должна состоять не менее чем из 50 избирателей соответствующего избирательного округа.

Инициативная группа, объединение обязаны не позднее, чем за 10 дней до проведения собрания (заседания) по выдвижению инициативы письменно уведомить депутата, в отношении которого возбуждается процедура отзыва, о месте и времени проведения собрания (заседания), обстоятельствах, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутату, в отношении которого возбуждается процедура отзыва, должна быть предоставлена возможность дать избирателям (объединению) объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Зарегистрированная в установленном порядке инициативная группа (руководящий орган объединения) обязана в сроки и в порядке, установленных законом для сбора подписей в поддержку инициативы Референдума, собрать в поддержку инициативы по проведению отзыва депутата не менее 10 процентов подписей избирателей соответствующего избирательного округа.

Инициативная группа, руководящий орган объединения не могут быть зарегистрированы, а голосование по отзыву депутата не может быть назначено, в случае если отсутствуют основания для отзыва, а также в случае, если депутат, в отношении которого возбуждается процедура отзыва, не был надлежаще извещен о времени и месте проведения собрания инициативной группы (собрания или заседания объединения) либо был лишен возможности на таком собрании (заседании) дать избирателям (объединению) объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Не может быть основанием для повторного возбуждения процедуры отзыва обстоятельство, на основании которого ранее проводилось голосование по отзыву с отрицательным результатом.

Процедура отзыва прекращается на любой стадии в случае прекращения всех обстоятельств (отмены или соответствующего изменения всех судебных актов), первоначально положенных в основание отзыва.

Депутат в отношении которого возбуждается процедура отзыва, вправе присутствовать на собрании (заседании) по выдвижению инициативы отзыва,

давать объяснения в устной и письменной форме по поводу обстоятельств, послуживших основанием для возбуждения процедуры отзыва, участвовать в агитационной компании по вопросу голосования наравне с другими гражданами и их объединениями в допускаемых законом формах и законными методами, назначать доверенных лиц, членов комиссий по проведению голосования об отзыве с правом совещательного голоса, участвовать при проверке достоверности подписей избирателей в избирательных листах.

Депутат считается отозванным, если за его отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в избирательном округе.

Итоги голосования по отзыву депутата и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

2) Процедура отзыва Главы муниципального образования.

Отзыв Главы муниципального образования предусмотрен п.9 ч.6 ст.36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ. Детально процедура отзыва Главы муниципального образования должна быть предусмотрена в Уставе муниципального образования.

Основаниями для отзыва Главы муниципального образования являются:

1) неисполнение им своих служебных обязанностей;

2) нарушение требований устава муниципального образования, неисполнение решений представительного органа местного самоуправления.

Право отзыва Главы муниципального образования используется в случаях, когда невозможны либо исчерпаны иные средства обеспечения его деятельности, соответствующие законодательству и уставу муниципального образования. Не могут служить основанием для отзыва Главы муниципального образования факты невыполнения ими своих обязанностей, если они вызваны объективными, не зависящими от них причинами; несогласие с их политическими взглядами.

Предложение об отзыве Главы муниципального образования не может быть внесено ранее, чем через 12 месяцев со дня его избрания и позднее, чем за 9 месяцев до окончания срока его полномочий.

Правом на возбуждение вопроса об отзыве Главы муниципального образования обладают:

1) граждане Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования и обладающие активным избирательным правом,

2) избирательное объединение (избирательный блок), выдвинувшие кандидата на должность Главы муниципального образования.

Граждане Российской Федерации реализуют право на возбуждение вопроса об отзыве Главы муниципального образования коллективно. Заявление об отзыве Главы муниципального образования от инициативной группы, образованной в количестве, определяемом уставом муниципального образования, но не менее 50 человек, подается в избирательную комиссию муниципального образования.

В течение 14 дней со дня получения заявления инициативной группы, избирательного объединения комиссия муниципального образования должна проверить заявление и приложенные к нему документы на соответствие их требованиям законодательства.

Установив соответствие заявления инициативной группы, избирательного объединения и приложенных к нему документов требованиям законодательства, комиссия муниципального образования принимает решение о регистрации инициативной группы, избирательного объединения и разрешении организовать сбор подписей в поддержку проведения голосования по отзыву Главы муниципального образования и выдает инициативной группе, избирательному

объединению регистрационное свидетельство на срок, необходимый для подготовки и проведения голосования по отзыву, включая время, необходимое для сбора подписей, подведения итогов голосования и их опубликования.

Подписи избирателей должны быть собраны в течение 30 дней со дня получения регистрационного свидетельства. В уставе муниципального образования может быть предусмотрен иной срок сбора подписей, но не менее 20 и не более 40 дней. Срок сбора подписей указывается в регистрационном свидетельстве.

В случае отказа в регистрации инициативной группе, избирательному объединению комиссия муниципального образования выдает мотивированное решение.

В поддержку проведения голосования по отзыву собираются подписи избирателей в количестве, определяемом уставом муниципального образования, но не менее 5 процентов и не более 10 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории муниципального образования на день проведения выборов.

Не позднее дня, следующего за днем окончания сбора подписей в поддержку проведения голосования по отзыву, инициативная группа, избирательное объединение представляют в комиссию муниципального образования итоговый протокол, в котором указываются даты начала и окончания сбора подписей, количество собранных подписей, дата составления протокола. Протокол подписывает уполномоченный представитель инициативной группы, избирательного объединения. К протоколу прилагаются пронумерованные и сброшюрованные подписные листы. Общее число подписей в представленных подписных листах не должно превышать установленное число подписей более чем на 15 процентов.

Комиссия муниципального образования в течение 5 дней осуществляет проверку представленных документов и в случае соответствия их законодательству передает в представительный орган местного самоуправления. Если вопрос об отзыве Главы муниципального образования возбужден в соответствии с требованиями законодательства представительный орган местного самоуправления в течение не более 45 дней рассматривает представленные документы на ближайшем заседании, принимает решение о назначении голосования по отзыву Главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц и определяет дату голосования.

В случае, если представительный орган местного самоуправления отсутствует или не принял решение о назначении голосования по отзыву Главы муниципального образования в установленный срок, комиссия муниципального образования вправе принять решение о назначении голосования по отзыву Главы муниципального образования.

Голосование по отзыву Главы муниципального образования проводится не ранее, чем через 45 дней и не позднее, чем через 60 дней после дня, следующего за днем принятия решения о назначении голосования по отзыву.

Голосование по отзыву Главы муниципального образования признается комиссией муниципального образования несостоявшимся, если в нем приняло участие 50 и менее процентов участников голосования, включенных в список участников голосования.

Глава муниципального образования считается отозванным, если за его отзыв подано более половины числа голосов участников голосования, внесенных в список участников голосования на момент окончания голосования, и при условии, что это число не меньше числа голосов избирателей, поданных за избрание Главы муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются с ноля часов дня, следующего за днем официального опубликования результатов голосования по отзыву Главы муниципального образования, если комиссия муниципального образования установила, что необходимым числом голосов участников голосования Глава муниципального образования отозван.

3) Процедура досрочного прекращение полномочий Главы муниципального образования.

В соответствии ч.6 ст.36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.03 N 131-ФЗ полномочия Главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда.

Процедура досрочного прекращения полномочий Главы муниципального образования по данному основанию устанавливается в Уставе муниципального образования. Полномочия прекращаются на основании приговора суда, вступившего законную силу, и изданного в соответствии с ним акта представительного органа муниципального образования.

В этом случае полномочия Главы муниципального образования временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

На основании обвинительного приговора суда, вступившего законную силу, представительный орган муниципального образования назначает выборы Главы муниципального образования не позднее 14 дней со дня такого прекращения полномочий. Голосование должно быть проведено не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов.

4) Процедура выражения недоверия органу исполнительной власти и его должностным лицам.

Если в ходе проверки бюджета выявлено несоответствие исполнения бюджета принятому решению о бюджете в случае, если не вводился режим сокращения и блокировки расходов, соответствующий представительный орган имеет право принять решение об отклонении отчета об исполнении бюджета.

В этом случае, в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования представительный орган местного самоуправления вправе возбудить процедуру выражения недоверия соответствующему органу исполнительной власти и его должностным лицам.

Следует отметить, что в настоящее время процедура выражения недоверия соответствующему органу исполнительной власти и его должностным лицам в законодательстве Российской Федерации и Субъектов РФ, а также в муниципальном законодательстве не прописана.

5) Процедура отказа в регистрации кандидата на муниципальные выборные должности.

Отказ в регистрации кандидата на муниципальные выборные должности производится в результате правоприменительной деятельности избирательной комиссии муниципального образования

В качестве санкций за неправомерное поведение в сфере местного самоуправления при проведении муниципальных выборов можно выделить следующие основания отказа в регистрации кандидата на муниципальные выборные должности:

- наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, более 10 процентов подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен;

- недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, либо выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки;

- сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости, которые должны быть представлены в соответствии с законодательством;

- несоздание кандидатом избирательного фонда;

- использование кандидатом при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

- превышение кандидатом при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5 процентов установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

- установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода ограничений, связанных а проведением предвыборной агитации;

- неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;

- внесение кандидатом избирательного залога в меньшем размере, чем это установлено законодательством либо внесение кандидатом избирательного залога за счет средств, поступивших в его избирательный фонд с нарушением требований, предусмотренных законом;

- установленный решением суда факт подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действовавшими по их поручению иным лицом или организацией.

6) Процедурные условия отмены (признания незаконным) юридически значимого результата.

Итоги голосования, результаты выборов, местного референдума могут быть признаны недействительными избирательной комиссией муниципального образования:

- в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума;

- в случае, если они признаны недействительными на части избирательных участков, участков референдума, списки избирателей, участников референдума на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, участников референдума, внесенных в списки избирателей, участников референдума на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе, округе референдума.

§-4.10. Правовой институт юридических гарантий права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления

- Понятие и система гарантий права граждан РФ на осуществление местного самоуправления
- Правовой институт юридических гарантий права граждан РФ на осуществление местного самоуправления
- Организационные гарантии реализации права граждан РФ на осуществление местного самоуправления
- Финансово-экономические гарантии реализации права граждан РФ на осуществление местного самоуправления
- Правовые гарантии защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления

Литература

Амирбеков К.И. Судебная защита местного самоуправления // Право и жизнь. 2001. №32; *Воскобитова М.Р.* Правовые позиции Европейского Суда по правам человека по вопросам выборов в органы местного самоуправления // Вестник Центра правовой поддержки местного самоуправления. *М. 2006; Жаромских Д.Г.* Конституционное право на осуществление местного самоуправления и его защита судебными органами конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации: Дис. … канд. юр. наук. Тюмень, 2001; *Исакова С.В.* Проблемы обеспечения гарантий организационной самостоятельности местного самоуправления // Современное право. 2006. №11; *Кокин И.А.* Роль ассоциаций органов местного самоуправления в юридической защите местного самоуправления // Местное право. 2000. №6; *Кокарев И.В.* Судебная защита прав местного самоуправления в России и зарубежных странах (сравнительно-правовой анализ): Дис. … канд. юр. наук. М., 2005; *Кириллин А.* Вплоть до обращения в суд… О защите прав граждан на местное самоуправление // Российская федерация. 1995. №20; *Лазебная Н.В.* Право на судебную защиту местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2000. №1; *Саладников В.В.* Субъекты судебной защиты прав местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. №10; *Свирин Ю.А.* Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в России. М., 2004; Судебная защита прав местного самоуправления в российской Федерации: Сб. решений федеральных судов. М., 1997; *Фадеев В.И.* Система гарантий местного самоуправления // Право и жизнь. 1995. №7; *Шугрина Е.С.* Возможность обращения в межгосударственные органы за защитой муниципальных прав // Конституционное и муниципальное право. 2007. №13. С.27.

В соответствии с законодательством России местное самоуправление представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными

законами, - законами субъектов Российский Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Как форма осуществления народом своей власти местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и должна осуществляться на всей территории Российской Федерации.

В общем смысле, под гарантиями прав в юридической науке понимаются условия и средства, которые обеспечивают их фактическую реализацию и защиту. По аналогии, систему гарантий права граждан РФ на осуществление местного самоуправления можно определить как систему условий и средств, обеспечивающих фактическую реализацию и надежную охрану права населения на осуществление местного самоуправления.

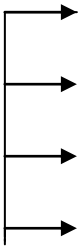
Систему гарантий права граждан РФ на осуществление местного самоуправления следует подразделить на две группы:

1) общие гарантии,

2) специальные юридические гарантии.

К общим гарантиям следует отнести совокупность экономических, политических, духовных и институциональных факторов, создающих условия для реализации права граждан РФ на осуществление местного самоуправления.

ОБЩИЕ ГАРАНТИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОСЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



экономические;

политические;

духовные;

институциональные.

Экономическими гарантиями права граждан РФ на осуществление местного самоуправления являются:

1) признание права муниципальной собственности,

2) наделение муниципальных образований правом вступать в гражданские правоотношения,

3) самостоятельность местных бюджетов.

К политическим гарантиям права граждан РФ на осуществление местного самоуправления следует отнести:

1) демократический политический режим, признающий права населения на осуществление местного самоуправления;

2) народовластие, осуществляемое через органы государственной власти и органы местного самоуправления;

3) самостоятельность местного самоуправления;

4) разграничение компетенции органов государственной власти и местного самоуправления.

В качестве духовных гарантий права граждан РФ на осуществление местного самоуправления можно выделить:

1) культурные обычаи решения местных вопросов всем сообществом;

2) исторические традиции земского самоуправления.

К институциональным гарантиям права граждан РФ на осуществление местного самоуправления следует отнести сложившуюся систему органов местного самоуправления, а также систему правозащитных юрисдикционных учреждений, обладающих возможностями для защиты указанного права.

Под **специальными юридическими гарантиями** понимается совокупность правовых норм, определяющие условия и порядок реализации права граждан РФ на осуществление местного самоуправления, юридические средства его охраны и защиты в случае нарушения, которая образует соответствующий **правовой институт юридических гарантий права граждан РФ на осуществление местного самоуправления.**

Необходимо отметить, что все гарантии, как общие, так и специальные действуют как единая система. Общие гарантии, получая свое нормативное закрепление в праве, создают условия для реализации гарантий, а специальные обеспечивают процедуры их защиты и обеспечения.

Специальные юридические гарантии права граждан РФ на осуществление местного самоуправления подразделяют на два вида:

1) внутригосударственные

2) межгосударственные.

Под межгосударственными юридическими гарантиями понимают закрепленную в международных договорах и соглашениях с участием Российской Федерации совокупность правовых средств реализации права граждан РФ на осуществление местного самоуправления и правовых процедур его защиты.

Под внутригосударственными юридическими гарантиями понимают совокупность правовых норм, закрепляющих в законодательстве Российской Федерации организационные и финансово-экономические средства реализации права граждан РФ на осуществление местного самоуправления и правовые процедуры его защиты.

Внутригосударственные юридические гарантии права граждан РФ на осуществление местного самоуправления можно подразделить на три вида:

а) организационные гарантии реализации права граждан РФ на осуществление местного самоуправления,

б) финансово-экономические гарантии реализации права граждан РФ на осуществление местного самоуправления,

в) правовые гарантии защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления.

Под **организационными гарантиями** реализации права граждан РФ на осуществление местного самоуправления понимаются получившие нормативное закрепление организационные основы, обеспечивающие реализацию права граждан РФ на осуществление местного самоуправления. К указанным гарантиям относятся:

1) Организационные гарантии, закрепляемые в Конституции РФ:

- ч.2 ст. 3 Конституции РФ, закрепившая норму о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.
- ст.12 Конституции РФ, закрепившая нормы о том, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.
- ст. 131 Конституции РФ, закрепившая нормы о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

2) Организационные гарантии, закрепляемые в Федеральных законах:

- ч.1 ст. 1 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепляет норму о том, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

- ч.1 ст. 7 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепляет нормы о том, что:

а) По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

б) Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

в) За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

- ст. 48 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепляет нормы о том, что муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами и должностными лицами местного самоуправления, принявшими муниципальный правовой акт, судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации.

- ст.12 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепляет нормы о том, что изменение границ муниципальных образований осуществляется с согласия населения либо с учетом мнения населения муниципального образования.

- ст. 14-16 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепляют за муниципальными образованиями перечень собственных вопросов местного значения.

- ст.17 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепляют за органами местного самоуправления полномочия по решению вопросов местного значения.

Под **финансово-экономическими гарантиями** реализации права граждан РФ на осуществление местного самоуправления понимаются получившие нормативное закрепление финансово-экономическими основы, обеспечивающие реализацию права граждан РФ на осуществление местного самоуправления. К числу указанных гарантий следует отнести:

- ч.2 ст. 8 Конституции РФ, закрепившая норму о том, что в Российской Федерации признается и защищается муниципальная форма собственности.

- ст. 132 Конституции РФ, закрепившая следующие гарантии:

а) Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

б) Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

- ст. 51 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепившая следующие права органов местного самоуправления:

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

б) Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

- ст. 52 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепившая право муниципального образования на собственный бюджет, формирование, утверждение, исполнение которого и контроль за его исполнением осуществляют органы местного самоуправления.

- ст.5 Федерального закона от 25.09.97 N 126-ФЗ “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” закрепившая следующие гарантии:

а) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов:

б) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;

в) право муниципального образования на компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местного бюджета, возникших вследствие принятия федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также иных решений органов государственной власти.

- ст.9 Федерального закона от 25.09.97 N 126-ФЗ “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” гарантировавшая то, что фактическое увеличение собственных доходов местных бюджетов в текущем финансовом году, явившееся результатом финансово-хозяйственной деятельности на территории муниципального образования, не может служить основанием для снижения на следующий финансовый год органами государственной власти субъекта Российской Федерации нормативов отчислений (в процентах) от регулирующих доходов в местные бюджеты, а также долей (в процентах) средств муниципальных образований, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

- ст. 20 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепившая право муниципального образования на собственный бюджет, формирование, утверждение, исполнение которого и контроль за его исполнением осуществляют органы местного самоуправления.

- ст. 63 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепившая гарантию, связанную с тем, что общий размер субвенций, предоставляемых из

федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год раздельно по каждому из указанных государственных полномочий

- ч.3 ст. 63 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепившая гарантию, связанную с тем, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Правовые гарантии защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления существуют двух разновидностей:

1) Правовые гарантии, закрепляющие ответственность за правонарушения, посягающие на право граждан РФ на осуществление местного самоуправления.

2) Правовые процедуры, закрепляющие способы защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления.

В отношении правовых гарантий, закрепляющих ответственность за правонарушения, посягающие на право граждан РФ на осуществление местного самоуправления, следует указать, что в соответствии с ч.3 ст.7 Федерального закона от 06.10.03 N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Санкции за правонарушения, посягающие на право граждан РФ на осуществление местного самоуправления, содержатся в административном законодательстве. К примеру, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях установлены административные санкции за следующие правонарушения:

1) В ст. 5.1. КОАП РФ предусматривает ответственность за нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума в виде наложения административного штрафа в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей.

2) В ст. 5.46. КОАП РФ предусматривает ответственность за подделку подписей избирателей, участников референдума в виде наложения административного штрафа в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей.

Кроме того, следует учитывать, что в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции РФ административное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим, на уровне субъектов РФ также могут приниматься правовые акты, содержащие нормы, предусматривающие ответственность за правонарушения, посягающие на право граждан РФ на осуществление местного самоуправления.

К примеру, в соответствии со ст. 4.2 Закона Ярославской области «Об административных правонарушениях» от 02 июня 2003 г. №28-3 предусмотрена

ответственность за неисполнение решений по вопросам местного значения, принятых в установленном порядке на местных референдумах, а также на собраниях (сходах) граждан, в виде административного штрафа в размере от десяти до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда.

В соответствии со ст. 55 Закона Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» от 10.07. 2002г. №46-ЗС установлена ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в виде административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда, на должностных лиц – в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

В системе специальных (юридических) гарантий права граждан РФ на осуществление местного самоуправления важное место занимают правовые процедуры, гарантирующие защиту соответствующего права граждан РФ, так как в ст. 133 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту.

В числе правовых процедур, гарантирующих защиту права граждан РФ на осуществление местного самоуправления, можно выделить следующие.

ПРАВОВЫЕ ПРОЦЕДУРЫ, ГАРАНТИРУЮЩИЕ ЗАЩИТУ ПРАВА ГРАЖДАН РФ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- **процедура защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления в рамках Конституционной юстиции;**
- **процедура защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления в судах общей юрисдикции;**
- **процедура защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления в рамках арбитражного судопроизводства;**
- **процедура защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления в государственных и муниципальных органах по обращениям граждан РФ;**
- **процедура защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления в межгосударственных органах.**

1. Процедура защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления в рамках Конституционной юстиции.

Конституционный Суд Российской Федерации представляет собой судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

В целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации разрешает несколько категорий дел. Применительно к проблематике муниципального права Конституционный Суд Российской Федерации:

1) разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

В качестве примеров судебных актов по подобным делам можно привести:

- Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 N 3-П «По делу о проверке конституционности положений Устава – основного закона Читинской области», которым Конституционный Суд устранил нарушение право граждан РФ**,** проживающих на территории Читинской области**,** на осуществление местного самоуправления, выразившееся в закреплении в ч. 3 ст. 112 Устава Читинской области нормы, предписывающей органам местного самоуправления образовывать свои исполнительнее органы.

- Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П «По делу О проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.96 "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", которым Конституционный Суд РФ признал неконституционными положения указанного закона, лишающие жителей некоторых поселений конституционного права на осуществление местного самоуправления.

2) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;

В качестве примеров судебных актов по подобным делам можно привести:

- Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 N 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми", которым Конституционный Суд РФ признал не соответствующим Конституции Российской Федерации положения указанных Конституции и закона, ограничивающие право населения на создание представительных органов местного самоуправления в части муниципальных образований, а также устанавливающие, что местные администрации осуществляют государственное управление в качестве органов общей компетенции, входят в систему исполнительной власти и образуются Главой Республики Коми.

- Определение Конституционного Суда РФ от 09.06.2004 № 231-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Филиппова А.Н. на нарушение его конституционных прав положениями п. 3 ст. 6 и п. 1 ст. 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым Конституционный Суд РФ отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Филиппова А. Н., поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба признается допустимой.

Конституционный Суд Российской Федерации при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и

исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ за защитой права граждан РФ на осуществление местного самоуправления наделены следующие субъекты муниципального права:

1) Гражданин РФ.
2) Группа граждан РФ.
3) Муниципальные органы.
4) Муниципальные должностные лица.

Существует определенная специфика обращений в Конституционный Суд РФ муниципальных органов и должностных лиц:

1) Обращение в Конституционный Суд РФ допускается при наличии решения суда по делу, в котором стороной участвовал соответствующий орган либо должностное лицо.

2) Право соответствующего субъекта на обращение от имени муниципального образования в Конституционный Суд РФ должно быть указано в Уставе муниципального образования.

3) Предметом оспаривания может быть правовой акт, нарушающий права муниципального образования.

Следует указать, что наряду с Конституционным Судом Российской Федерации к системе конституционной юстиции следует отнести конституционные (уставные) суды Субъектов РФ. Данные судебные органы не являются обязательными и могут создаваться в конкретном Субъекте РФ на основании соответствующего закона.

В настоящее время в Российской Федерации конституционные (уставные) суды созданы лишь в нескольких Субъектах РФ. Деятельность данных судов аналогична деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и, применительно к проблематике муниципального права, направлена:

1) на разрешение споров о соответствии Уставу соответствующего Субъекта РФ нормативных актов органов субъекта РФ, нарушающих право граждан на осуществление местного самоуправления;

2) на разрешение споров по жалобам граждан на нарушение конституционного права на осуществление местного самоуправления.

В качестве примеров судебных актов по подобным делам можно привести:

- Решение Конституционного Суда Республики Дагестан от 25.11.1998 «О признании неконституционными положений закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Дагестан», признавшее неконституционными положения данного закона Республики Дагестан, устанавливающие дополнительные цензовые требования для субъектов местного самоуправления.

- Постановление Конституционной Палаты Республики Адыгея от 16.01.1998.

2. Процедура защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления в судах общей юрисдикции.

В соответствии с гражданским законодательством в судах общей юрисдикции и защита права граждан РФ на осуществление местного самоуправления возможна следующими способами:

1) путем предъявления жалобы на незаконные действия должностного лица, нарушающего право гражданина либо группы граждан на осуществление местного самоуправления;

2) путем предъявления искового заявления, содержащего требования, отвечающие ст. 12 Гражданского Кодекса, закрепившего перечень способов защиты гражданских прав.

Правом на обращение в суды общей юрисдикции за защитой права граждан РФ на осуществление местного самоуправления наделены следующие субъекты муниципального права:

5) Гражданин РФ.
6) Группа граждан РФ.
7) Муниципальные органы.
8) Муниципальные должностные лица.

В исковом заявлении субъект, наделенный в соответствии с законом либо уставом муниципального образования правом на подачу соответствующего заявления в защиту права граждан РФ на осуществление местного самоуправления, может заявить следующие требования:

1) требование о признании права на осуществление местного самоуправления;

2) требование о восстановления положения, существовавшего до нарушения права на осуществление местного самоуправления, и пресечения действий, нарушающих указанное право или создающих угрозу его нарушения;

3) требование о признании оспоримой сделки, совершенной в ущерб муниципальным интересам, недействительной и применении последствий ее недействительности, применении последствий недействительности ничтожной сделки;

4) требование о признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;

5) требование о присуждения к исполнению обязанности в натуре;

6) требование о возмещения убытков;

7) требование о взыскания неустойки;

8) требование о компенсации морального вреда;

9) требование о прекращения или изменения соответствующего муниципального правоотношения;

10) требование о неприменении судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону;

11) иные требования, предусмотренные законом.

Жалоба или исковое заявление подаются в суд общей юрисдикции по месту жительства гражданина либо по месту регистрации соответствующего муниципального образования или его органа.

В качестве примеров судебных актов по подобным делам можно привести:

1) Определение Верховного Суда РФ №14-ГО3-9, определившее, что действующее законодательство не предоставляет депутату органа местного самоуправления права на обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан или выборного органа местного самоуправления.

2) Определение Верховного Суда РФ от 26.03.2002 N 30-Г02-2, в котором определена правомерность удовлетворения заявление прокурора Карачаево-Черкесской Республики о признании противоречащим федеральному законодательству постановления Президиума Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 06.04.2001 N 76 "О порядке формирования и использования административных штрафов, взысканных управлением Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей по Карачаево-Черкесской Республике", поскольку оспариваемое постановление устанавливает порядок использования штрафов, нарушающий права органов местного самоуправления.

3. Процедура защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления в рамках арбитражного судопроизводства.

Арбитражные суды в Российской Федерации осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции Конституцией Российской Федерации, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними другими федеральными законами.

Применительно к проблематике муниципального права арбитражные суды представляют собой механизм защиты финансово-экономических основ местного самоуправления. Исходя из подведомственности арбитражных судов, критериями которой являются характер спора (должен быть связан с предпринимательской деятельностью или иной экономической деятельности) и субъектный состав правоотношения (участниками должны быть хозяйствующее субъекты), правом на обращение в арбитражные суды за защитой финансово-экономических аспектов права граждан РФ на осуществление местного самоуправления наделены лишь органы и должностные лица местного самоуправления.

В арбитражных судах защита финансово-экономических аспектов права граждан РФ на осуществление местного самоуправления возможна следующими способами:

1) путем предъявления жалобы на незаконные действия должностного лица,

2) путем предъявления искового заявления.

В исковом заявлении орган или должностное лицо, наделенные в соответствии с законом либо уставом муниципального образования правом на подачу соответствующего заявления в защиту финансово-экономических аспектов права граждан РФ на осуществление местного самоуправления, может заявить по экономическим спорам требования аналогичные требованиям, заявляемым в судах общей юрисдикции

Однако, на практике в арбитражные суды органы местного самоуправления обращаются с требованиями о признании и реализации права муниципальной собственности, с требованиями о защите финансово-экономических интересов муниципального образования

Жалоба или иск предъявляется в арбитражный суд субъекта Российской Федерации по месту нахождения или месту регистрации ответчика. В качестве примеров судебных актов по подобным делам можно привести:

1) Постановление Президиума ВАС РФ N 8230/01 от 02.07.2002, в котором Президиума ВАС РФ постановил, что в случае необоснованного включения имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность, в состав государственной собственности субъекта РФ, муниципальное образование вправе обратиться в суд за защитой своих нарушенных прав; принудительное изъятие спорного имущества у собственника путем издания органом местного самоуправления акта о включении этого имущества в состав муниципальной собственности не допускается.

2) Постановление Президиума ВАС РФ № 4464/99 от 02.11.1999, в котором Президиум ВАС РФ постановил, акты местных органов власти и управления имуществом не подлежат применению в случае, если акты местных органов власти и управления имуществом противоречат постановлению Верховного Совета Российской Федерации, так как одним из способов защиты гражданских прав является неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону.

4. Процедура защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления в государственных и муниципальных органах по обращениям граждан РФ.

В соответствии с Федеральным Законом "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 N 59-ФЗ граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам.

Под обращением гражданина понимается направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;

4) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

В законодательстве установлены следующие требования к письменному обращению:

1) Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

2) В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения. При этом, запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

В случае, если невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать

соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

По окончании указанных сроков, по адресу, указанному заявителем, отсылается письменный ответ по существу поставленных в обращении требований. При несогласии с ответом, гражданин имеет право обратиться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

- Специфика процедура защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления в органах прокуратуры по обращениям граждан РФ.

В органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями могут разрешаться заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении прав граждан РФ на осуществление местного самоуправления.

Решение, принятое прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд. Решение по жалобе на приговор, решение, определение и постановление суда может быть обжаловано только вышестоящему прокурору.

Поступающие в органы прокуратуры заявления и жалобы, иные обращения рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены федеральным законодательством для рассмотрения обращений граждан в органы государственной власти.

Ответ на заявление, жалобу и иное обращение должен быть мотивированным. Если в удовлетворении заявления или жалобы отказано, заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом.

По результатам проверки прокурор в установленном законом порядке принимает меры по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения, а также может принести протест или представление в орган или должностному лицу, виновному в нарушении прав граждан РФ на осуществление местного самоуправления.

Прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий соответствующие права гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение.

5. Процедура защиты права граждан РФ на осуществление местного самоуправления в межгосударственных органах.

В соответствии со ст. 46 Конституции РФ каждый гражданин вправе обращаться в межгосударственные органы за защитой права на осуществление местного самоуправления при соблюдении двух условий:

1) право граждан РФ на обращение в соответствующий межгосударственный орган должно быть предусмотрено в соответствии с международными договорами Российской Федерации,

2) исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

В настоящее время в соответствии с международными договорами Российской Федерации граждане РФ могут обращаться за защитой права на осуществление местного самоуправления в нижеуказанные органы:

1) **Совет по правам человека Организации Объединенных Наций** (ООН), представляющий собой не судебный орган, в компетенцию которого, вместе с тем, входит право рассматривать коллективные и индивидуальные жалобы о массовых и серьезных нарушениях прав человека в любой стране – члене ООН.

2) **Комитет по правам человека**, созданный в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах и Факультативным протоколом к нему, наделенный правом рассмотрения сообщений о нарушении закрепленных в указанном Пакте прав человека от граждан, находящихся под юрисдикцией государств – членов ООН.

3) **Конгресс местных и региональных властей Европы**.

Данный орган, не является специализированным судебным органом, однако, в его компетенцию входит рассмотрение обращений о нарушении прав граждан, связанных с осуществлением местного самоуправления.

3) **Европейский Суд по правам человека в Страсбурге**.

Указанный специализированный межгосударственный судебный орган рассматривает дела, вытекающие из нарушений прав и свобод человека, закрепленных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950г. с учетом следующих особенностей.

- В отмеченной Конвенции прямо не закреплено право на осуществление местного самоуправления, однако, в ней нашли свое закрепление ряд таких смежных прав, как право на свободные выборы, свобода собраний и объединений, а также иные права, связанные с правом на осуществление местного самоуправления и подпадающие под европейские стандарты по защите прав человека.

- Европейский суд рассматривает не любые нарушения прав, а только те, которые предусмотрены Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, следовательно, Европейский суд не может рассматривать нарушения российского законодательства, которые не являются одновременно нарушениями Конвенции.

- Европейский суд по правам человека рассматривает споры между государствами и гражданами, поэтому обращение возможно с претензиями к Российской Федерации, которая не защитила соответствующее права в национальных судах.

- Подать жалобу в Европейский суд можно только тогда, когда будут исчерпаны все внутренние средства защиты и только в течение шести месяцев после того, как российские судебные органы вынесут по делу окончательное решение.

- Официальными языками Европейского суда являются английский и французский, но возможна подача жалобы на русском языке.

- Европейский суд рассматривает жалобы на нарушения Европейской конвенции которые имели место после ее вступления в силу для Российской Федерации, т.е. после 5 мая 1998 г.

- Европейский суд может освободить гражданина от оплаты юридической помощи, а также компенсировать его расходы на проезд, проживание и иные

расходы его и его представителя, если будет установлено, что заявитель не располагает необходимыми для этого средствами.

- Если Европейский суд признает жалобу обоснованной, то он принимает решение об устранении государством-ответчиком допущенных нарушений, а в случае необходимости присуждает пострадавшей стороне справедливую денежную компенсацию.

§-4.11 Правовой институт форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления

- Понятие и виды форм осуществления местного самоуправления
- Понятие и виды форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления
- Понятие и виды форм участия населения в осуществлении местного самоуправления
- Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении

Литература

Антонова Н.А. Участие населения в правотворческом процессе муниципальных образований: реальность или фикция? // Юридический мир. 2009 N 7; *Антонова Н.А.* Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 4; *Гасанбеков С.Р.* Проблемы развития форм реализации населением права на местное самоуправление, вытекающих из норм конституционного права // Общество и право. 2009. N 5; *Евлаш Т.В.* Понятие и значение местного референдума как внешнее проявление реализации населением права на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 2; *Зенин С.С.* Тенденции развития законодательства, регулирующего порядок организации и проведения публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 5; Зенин С.С. Публичные слушания и народное вече (исторический аспект) // История государства и права. 2008. N 15; *Захаров В.М.* Историко-правовой анализ развития непосредственного осуществления населением местного самоуправления в России // История государства и права. 2009. N 2; *Карагод Н.В.* Преемственность и комплексность правового регулирования общественных отношений, связанных с обсуждением населением проектов правовых актов и вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 2; *Комарова В.В.* Институт публичных слушаний - форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 9; *Курманов Э.Р.* Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления по уставному нормотворчеству // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 10; *Лермонтов Ю.М.* Территориальное общественное самоуправление в системе муниципального народовластия // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. N 2; *Максимова Н.В*. Участие населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 5; *Михеева В.И.* Место понятия "муниципальные выборы" в федеральном законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2009 N 9; *Нудненко В.Б.* Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. М., 2004; *Нудненко Л.А.* Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 2; *Подсумкова М.А.*

Правовые аспекты деятельности территориального общественного самоуправления в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. N 1; *Роньжина О.В.* Уникальные стадии правотворческого процесса (к вопросу о форме публичных слушаний) // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. N 1; *Фасеев И.Ф.* Конституционно-правовые принципы регулирования учета мнения населения при изменении территорий местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 13; *Яковенко М.А.* Право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в системе конституционных прав и свобод // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 3.

В соответствии с ч. 2 ст.3 Конституции РФ народ в Российской Федерации может осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы местного самоуправления. В связи с этим в теории муниципального права выделяются два вида форм осуществления местного самоуправления:

1. Опосредованные формы осуществления местного самоуправления, представляющие собой формы осуществления местного самоуправления реализуемые посредством деятельности муниципальных органов и должностных лиц (муниципального представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации).

2. Непосредственные формы осуществления местного самоуправления, представляющие собой формы осуществления местного самоуправления реализуемые посредством самостоятельной деятельности местного населения.

Непосредственные формы осуществления местного самоуправления, в свою очередь, можно разграничить на три вида:

1. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, к которым относятся:

1) местный референдум;
2) муниципальные выборы,
3) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
4) сход граждан,

2. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, к которым относятся:

1) правотворческая инициатива граждан,
2) территориальное общественное самоуправление,
3) публичные слушания,
4) собрание граждан,
5) конференция граждан (собрание делегатов),
6) опрос граждан,
7) обращения граждан в органы местного самоуправления,

3. Иные, допускаемые законодательством РФ, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Следует отметить тот факт, что несмотря на схожесть вышеуказанных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, в их содержании имеется ряд отличий.

Во-первых, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются правовыми процедурами проведение которых, в отличие от форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, является обязательным для решения соответствующих вопросов местного значения.

Во-вторых, реализация населением форм непосредственного осуществления местного самоуправления предполагает правовой результат, во исполнение которого компетентным органом должен быть принят нормативно-правовой акт, влекущий юридические последствия.

Совокупность же правовых норм, регулирующих формы осуществления и участия населения в местном самоуправлении, составляет правовой институт форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

1.1. Местный референдум

Местный референдум представляет собой форму осуществления населением местного самоуправления в целях принятия муниципально-властных решений по вопросам местного значения, проводимую в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законодательством субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения на всей территории муниципального образования.

Назначение референдума. Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:

1) по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе указанных в пунктах 1 и 2 субъектов является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Срок проверки соответствия вопроса, предлагаемого для вынесения на Референдум, не может быть более 20 дней со дня поступления в местный

представительный орган ходатайства инициативной группы по проведению Референдума и приложенных к нему документов.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается местный референдум. В случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора. Назначенный судом местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или иным органом, на который судом возложено обеспечение проведения местного референдума.

Решение местного представительного органа о назначении Референдума подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования.

Вопросы местного референдума. На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум.

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

На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

1) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

2) о персональном составе органов местного самоуправления;

3) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

4) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Принципы проведения местного референдума. Гражданин Российской Федерации участвует в референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Участие гражданина Российской Федерации в референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

Всеобщее право на участие в референдуме. Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право голосовать на референдуме, а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, - быть избранным в органы местного самоуправления. Гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами действиях по подготовке и проведению референдума.

Гражданин Российской Федерации имеет право участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Не имеют права участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Равное право на участие в референдуме. Граждане Российской Федерации участвуют в референдуме на равных основаниях, предполагающих, что каждый гражданин имеет один голос.

Право на прямое волеизъявление на референдуме. Граждане Российской Федерации голосуют на референдумах за вынесенные на референдумы вопросы или против них непосредственно, что исключает возможность опосредованного участия в референдуме путем делегирования указанного права своим представителям.

Тайное голосование на референдуме. Голосование на референдуме является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

Обстоятельства, исключающие проведение местного референдума.

Инициатива проведения референдума не может быть выдвинута и референдум не может назначаться и проводиться в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации или территории отдельной местности Российской Федерации, при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, а также в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения.

Проведение повторного референдума, то есть референдума по вопросу, имеющему по смыслу или содержанию ту же формулировку, что и вопрос, голосование по которому проведено на состоявшемся референдуме, не допускается в течение двух лет со дня официального опубликования (обнародования) его результатов.

Подготовка и проведение референдума.

В случае вынесения на местный референдум проекта муниципального правового акта органа местного самоуправления каждый участник местного референдума не позднее чем за 30 дней до дня голосования имеет право получить текст этого проекта в избирательной комиссии муниципального образования.

Расходы, связанные с проведением местного референдума, осуществляются за счет средств, выделенных из местного бюджета на указанные цели.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Голосование на Референдуме не позднее, чем за 25 дней до назначенного дня голосования может быть перенесено местным представительным органом на более поздний срок (но не более чем на 90 дней) в целях его совмещения с днем голосования на назначенных выборах в органы государственной власти или органы местного самоуправления.

Подготовку и проведение местного референдума осуществляют следующие комиссии местного референдума:

1) комиссия местного референдума муниципального образования;

2) территориальные комиссии местного референдума;

3) участковые комиссии местного референдума.

Компетенция, полномочия и порядок деятельности комиссии местного референдума муниципального образования, территориальных и участковых комиссий при подготовке и проведении местных референдумов устанавливаются Федеральным законом, законом субъекта РФ, уставами муниципальных образований.

Помещение для голосования безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой комиссии главой местной администрации соответствующего муниципального образования. В помещении для голосования должен быть зал, в котором размещаются кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования, оснащенные системой освещения и снабженные письменными принадлежностями.

Для участия в голосовании на местном референдуме участник местного референдума получает бюллетень. Бюллетени изготовляются исключительно по распоряжению соответствующей комиссии местного референдума муниципального образования. Форма и текст бюллетеня, число бюллетеней, а также порядок осуществления контроля за изготовлением бюллетеней утверждаются комиссией местного референдума муниципального образования не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

При проведении местного референдума участнику местного референдума, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на участке местного референдума, на котором он включен в список участников местного референдума, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно.

Кроме того, участковая комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании участникам местного референдума, которые внесены в список участников местного референдума на данном участке местного референдума и не могут самостоятельно по уважительным причинам (состояние здоровья, инвалидность) прибыть в помещение для голосования. Участковая комиссия также обеспечивает возможность участия в голосовании участникам местного референдума, которые внесены в список участников местного референдума на данном участке местного референдума и находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

Определение результатов референдума.

Участковая комиссия оформляет свое решение об итогах голосования протоколом об итогах голосования на соответствующем участке местного

референдума. На основании данных первых экземпляров протоколов территориальных (участковых) комиссий об итогах голосования комиссия местного референдума муниципального образования путем суммирования всех содержащихся в них данных определяет результаты местного референдума. Комиссия местного референдума муниципального образования на основании протоколов соответствующих территориальных (участковых) комиссий об итогах голосования составляет протокол о результатах референдума.

Местный референдум признается комиссией местного референдума муниципального образования не состоявшимся в случае, если в нем приняло участие не более половины участников местного референдума, внесенных в списки участников местного референдума на территории проведения местного референдума.

Комиссия местного референдума муниципального образования признает решение не принятым на местном референдуме в случае, если за это решение проголосовало не более половины участников местного референдума, принявших участие в голосовании.

Комиссия местного референдума муниципального образования признает итоги голосования, результаты местного референдума недействительными:

1) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления участников местного референдума;

2) в случае, если они признаны недействительными на части участков местного референдума, списки участников местного референдума на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа участников местного референдума, внесенных в списки участников местного референдума на момент окончания голосования на территории муниципального образования;

3) по решению суда.

Опубликование и обнародование результатов местного референдума.

Комиссия местного референдума предоставляет для ознакомления итоги голосования по каждому участку местного референдума, территории, на которую распространяется деятельность комиссии местного референдума, результаты местного референдума в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих комиссий местного референдума, участникам местного референдума, уполномоченным представителям инициативной группы по проведению местного референдума, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации по их требованию.

Комиссия местного референдума муниципального образования направляет общие данные о результатах местного референдума в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов местного референдума. Официальное опубликование результатов местного референдума осуществляется комиссией местного референдума муниципального образования не позднее чем через 10 дней после определения результатов референдума.

Официальное опубликование (обнародование) полных данных о результатах местного референдума осуществляется в течение двух месяцев со дня голосования.

Юридическая сила решения, принятого на местном референдуме.

Решение, принятое на местном референдуме:

1) является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении;

2) действует на территории соответствующего муниципального образования;

3) подлежит регистрации в представительном органе муниципального образования в порядке, установленном для регистрации нормативных правовых актов соответствующего уровня;

4) может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее чем через два года после его принятия, либо признано недействительным (недействующим) в судебном порядке.

В случае принятия на местном референдуме нормативного правового акта он может быть изменен в порядке, установленном указанным нормативным правовым актом. Если данный порядок не установлен, изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный правовой акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на местном референдуме.

Основания отмены судом решения, принятого на местном референдуме, устанавливаются Федеральным законом. Если результаты референдума признаны недействительными, комиссия местного референдума муниципального образования назначает повторное голосование.

Если для реализации решения, принятого на местном референдуме, дополнительно требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на местном референдуме, определить срок подготовки и принятия нормативного правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

1.2. Муниципальные выборы

Муниципальные выборы – это форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, реализуемая в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях избрания органа местного самоуправления или муниципального должностного лица;

Муниципальные выборы в соответствии с уставом муниципального образования могут проводиться:

1) в целях избрания депутатов муниципального представительного органа;

2) в целях избрания Главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц.

Муниципальные выборы можно подразделить на три вида.

Схема 4.11.1.



Очередные муниципальные выборы – это выборы, проводимые в связи с истечением срока полномочий муниципального органа или должностного лица.

Досрочные муниципальные выборы – это выборы, проводимые в связи с досрочным прекращение полномочий всего муниципального представительного органа или Главы муниципального образования.

Повторные муниципальные выборы – это выборы, проводимые:

1) в связи с признанием очередных выборов несостоявшимися, недействительными;

2) в случае если кандидат, избранный депутатом либо на должность выборного должностного лица, не сложил с себя полномочия, не совместимые с соответствующим статусом.

По общему правилу повторные выборы проводятся не позднее чем через один год со дня признания выборов несостоявшимися, недействительными. Однако, в случае, если представительный орган остался в неправомочном составе, то они проводятся не позднее, чем через четыре месяца со дня признания выборов несостоявшимися, недействительными.

Повторные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года.

Повторные выборы следует отличать от повторного голосования, которое не предполагает проведения всех этапов избирательной компании, а представляет собой только акт голосования по двум кандидатам, набравшим на первичных выборах наибольшее, но равное число голосов и результаты голосования не позволяют определить избранных депутатов. избирателей. Повторное голосование проводится не позднее чем через три недели после дня общих выборов.

Дополнительные муниципальные выборы – это выборы, назначаемые в случае досрочного прекращения полномочий депутата муниципального представительного органа. Дополнительные выборы проводятся в случае, если депутат отозван или перешел на работу, несовместимую с депутатским мандатом, либо прекратил депутатские полномочия по иным причинам.

Дополнительные выборы проводятся не позднее чем через один год со дня досрочного прекращения полномочий депутата. В случае досрочного прекращения полномочий депутата, если представительный орган муниципального образования остался в неправомочном составе, дополнительные выборы проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня досрочного прекращения полномочий депутата.

Указанные выборы не проводятся, когда до истечения срока полномочий представительного органа осталось менее одного года.

Виды муниципальных избирательных систем. В теории муниципального права под муниципальной избирательной системой понимается взаимосвязанная совокупность избирательных процедур, определяющих порядок проведения выборов на территории муниципального образования.

При проведении муниципальных выборов применяются следующие избирательные системы:

1) Выборы Главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц осуществляются на основе мажоритарной избирательной системы относительного большинства по муниципальному избирательному округу, включающему в себя всю территорию муниципального образования.

2) Выборы депутатов представительного органа муниципального образования проводятся с применением одной из следующих избирательных систем:

1) мажоритарной избирательной системы, предполагающей разделение муниципального образования на несколько округов, в которых избранным считается кандидат либо несколько кандидатов, набравшие большинство голосов избирателей;

3) пропорциональной избирательной системы, предполагающей избрание депутатов от всей территории муниципального образования на основе списков от различных избирательных объединений, набравших большее число голосов избирателей.

2) смешанная избирательная система, предполагающая избрание части депутатов на основе мажоритарной избирательной системы и другой части депутатов на основе пропорциональной избирательной системы.

Вид применяемой избирательной системы при проведении муниципальных выборов устанавливается уставом муниципального образования. При этом, следует отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации установлено, что если уставом муниципального образования не установлен вид избирательной системы, используемой при выборах депутатов муниципального образования, то применяется избирательная система, определяемая субъектом РФ.

Принципы проведения муниципальных выборов. Гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

Деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов осуществляется открыто и гласно. Выборы организуют и проводят избирательные комиссии муниципального образования. Вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

Всеобщее избирательное право на участие в муниципальных выборах. Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать, а по достижении возраста, установленного законодательством Российской Федерации быть избранным в органы местного самоуправления. Гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях.

Гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Не имеют права избирать, быть избранными граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации:

1) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

2) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

3) подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы местного самоуправления.

Депутатом представительного органа муниципального образования может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, обладающий пассивным избирательным правом. Выборным должностным лицом может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 21 год, обладающий пассивным избирательным правом.

Уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность Главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

При наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

В качестве гарантий всеобщего избирательного права на участие в муниципальных выборах можно выделить следующие положения законодательства:

1) Составление списков избирателей на избирательном участке и возможность обжалования факта не включения в них в судебном или административном порядке.

2) Размещение избирательных участков максимально близко к избирателям.

3) Существование процедуры досрочного голосования.

4) Голосование по открепительным удостоверениям.

5) Образование избирательных участков в местах временного пребывания избирателей.

6) Существование процедуры голосования с использованием переносных избирательных ящиков избирателями, которые не могут прибыть на избирательные участки по состоянию здоровья.

Равное избирательное право на участие в муниципальных выборах. Граждане Российской Федерации участвуют в выборах на равных основаниях. Если на выборах в представительный орган муниципального образования образуются многомандатные избирательные округа с равным числом мандатов, каждый избиратель имеет столько голосов, сколько мандатов распределяется в многомандатном избирательном округе. Если на выборах в представительный орган муниципального образования образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов.

Гарантии равного избирательного права участие в муниципальных выборах:

1) Допускается только личное голосование избирателей.

2) Избирательные бюллетени получают избиратели только при предъявлении удостоверения личности.

3) При получении бюллетеня обязательна отметка избирателя о получении бюллетеня.

4) Голосование на дому осуществляется только по письменным заявлениям избирателей.

5) Существование института наблюдателей на муниципальных выборах.

6) Право получения нового избирательного бюллетеня.

7) Возможность признания недействительными бюллетеней, в которых избиратель выбрал число кандидатов, превышающее распределяемые мандаты

8) Проставление на бюллетенях печати и двух подписей членов избирательной комиссии.

9) Погашение неиспользованных бюллетеней.

10) Возможность признания решением избирательной комиссии недействительными всех бюллетеней в переносном избирательном ящике, если в них обнаружено число бюллетеней, превышающее число соответствующих заявлений.

Прямое избирательное право на участие в муниципальных выборах. Граждане Российской Федерации голосуют на выборах за кандидата (список кандидатов) непосредственно.

Гарантией данного избирательного прав является отсутствие в законодательстве РФ института выборщиков, которым избиратели могут делегировать свое право выбора.

Тайное голосование при проведении муниципальных выборов. Голосование на выборах является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

В качестве гарантий процедуры тайного голосования при проведении муниципальных выборов следует выделить:

1) Безымянность избирательных бюллетеней.

2) Существование отдельных кабин для голосования.

3) Закрепление нормы о том, что в кабине для голосования должен присутствовать только один избиратель.

4) Существование только одного ящика для голосования на избирательном участке.

5) Обеспечение тайны голосования при досрочном голосовании путем заклеивания конверта с бюллетенем и проставления на нем печати, а также подписей двух членов избирательной комиссии.

Назначение выборов. Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. Выборы депутатов представительного органа муниципального образования, вновь образуемого в соответствии с законодательством назначаются представительным органом Субъекта РФ.

Решение о назначении выборов в органы местного самоуправления должно быть принято не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

В случае досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления или депутатов, влекущего за собой неправомочность органа местного самоуправления, досрочные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня досрочного прекращения полномочий.

Если представительный орган муниципального образования не назначит выборы в предусмотренные сроки, а также, если представительный орган муниципального образования отсутствует, выборы назначаются избирательной комиссией муниципального образования не позднее чем за 70 дней до дня голосования. Если избирательная комиссия муниципального образования не назначит выборы органов местного самоуправления в установленный срок или если избирательная комиссия муниципального образования отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном Федеральным законом, назначение выборов осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом.

Образование избирательных округов. Для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ. В случае, если уставом муниципального образования предусмотрено, что часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования распределяется между списками кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных ими в день голосования, определяется избирательный округ, включающий всю территорию муниципального образования. Выборы выборных должностных лиц проводятся по муниципальному избирательному округу, также включающему всю территорию муниципального образования.

Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории.

Избирательная комиссия, организующая выборы, не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, определяет схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, определен перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ, указаны номер каждого избирательного округа, место нахождения каждой окружной избирательной комиссии или избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии, число избирателей в каждом избирательном округе.

Представительный орган муниципального образования утверждает схему избирательных округов не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, при этом указанный орган до утверждения схемы избирательных округов вправе вносить поправки в представленную схему.

Опубликование схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется представительным органом муниципального образования, организующей выборы избирательной комиссией не позднее чем через пять дней после ее утверждения.

Выборы с использованием пропорциональной избирательной системы проводятся исключительно по единому пропорциональному избирательному округу.

Выборы с использованием смешанной избирательной системы проводятся по единому пропорциональному избирательному округу, а также по одномандатным и (или) многомандатным мажоритарным избирательным округам

Образование избирательных участков. Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются избирательные участки.

Избирательные участки образуются по согласованию с избирательной комиссией муниципального образования главой местной Администрации на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, из расчета не более чем три тысячи избирателей на каждом участке. Избирательные участки образуются не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов. В местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания) избирательные участки могут образовываться. Такие участки входят в избирательные округа по месту их расположения.

Списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой местной Администрации не позднее чем за 40 дней до дня голосования.

Создание избирательных комиссий.

Подготовку и проведение выборов осуществляют следующие избирательные комиссии:

1) избирательная комиссия муниципального образования;

2) территориальные избирательные комиссии;

3) окружные избирательные комиссии;

4) участковые избирательные комиссии.

Комиссия муниципального образования формируется не позднее чем за 15 дней до окончания срока ее полномочий, установленного Федеральным законом. Комиссия муниципального образования формируется в количестве 5 - 11 членов с правом решающего голоса. Комиссия муниципального образования может не формироваться, а ее полномочия возлагаются на территориальную комиссию.

Полномочия территориальной комиссии по выборам органов местного самоуправления осуществляют территориальные комиссии, сформированные в соответствии с Федеральным законом, либо комиссия муниципального образования.

Окружные комиссии формируются не позднее чем через 10 дней со дня назначения выборов, но не ранее утверждения схемы избирательных округов, в количестве 5 - 7 членов окружной комиссии с правом решающего голоса. Окружные комиссии могут не создаваться. В этом случае по решению комиссии муниципального образования полномочия окружной комиссии может осуществлять комиссия муниципального образования либо территориальная комиссия.

Участковые комиссии формируются территориальной комиссией в период избирательной кампании не позднее чем за 25 дней до дня голосования. Количество членов участковой комиссии с правом решающего голоса устанавливается в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, и может составлять:

1) 3 - 7 членов комиссии при числе избирателей до 1000 человек:

2) 5 - 11 членов комиссии при числе избирателей от 1001 до 2000 человек;

3) 5 - 15 членов комиссии при числе избирателей более 2000 человек.

Выдвижение кандидатов. Граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов в соответствии с законом.

Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено избирательным объединением.

Соответствующая избирательная комиссия считается уведомленной о выдвижении кандидата, а кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата, предусмотренные законом, после поступления в нее заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, не совместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. В заявлении указываются фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, гражданство, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность. В случае наличия у кандидата неснятой и непогашенной судимости в заявлении указываются сведения о судимости кандидата.

Вместе с заявлением в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены сведения о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах.

Выдвижение кандидатов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам может производиться после официального опубликования схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, но не ранее дня официального опубликования решения о назначении выборов.

Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов. В поддержку выдвижения кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам, списка кандидатов по единому избирательному округу, а также кандидатов на должности выборных должностных лиц по муниципальному избирательному округу, необходимо собрать подписи в количестве одного процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, но не менее 10 подписей.

В поддержку выдвижения кандидата в депутаты в многомандатном избирательном округе необходимо собрать подписи в количестве одного процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов, но не менее 10 подписей.

Подписные листы должны изготавливаться за счет средств соответствующего избирательного фонда. Подписи могут собираться со дня,

следующего за днем уведомления комиссии о выдвижении кандидата, заверения списка кандидатов. Порядок сбора подписей и форма подписных листов устанавливаются Федеральным законом.

Регистрация кандидатов, списков кандидатов. Регистрация кандидата (списка кандидатов) осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии требуемых для регистрации документов. При выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов соответствующая избирательная комиссия не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, извещает об этом кандидата, избирательное объединение.

Не позднее, чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем.

Для регистрации кандидата в депутаты в соответствующую комиссию муниципального образования должны быть представлены следующие избирательные документы:

1) подписные листы с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения кандидата (если в поддержку выдвижения кандидата производился сбор подписей);

2) протокол об итогах сбора подписей избирателей в двух экземплярах по форме, установленной избирательной комиссией муниципального образования;

3) сведения об изменениях в данных о кандидате, ранее представленных в избирательную комиссию.

4) документ, подтверждающий открытие специального счета либо письменное уведомление кандидата об отказе в создании избирательного фонда и открытии специального счета.

Соответствующая избирательная комиссия до регистрации кандидатов, списков кандидатов проводит проверку соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей, собранных в поддержку кандидата, списка кандидатов. В случае, если количество подписей не превышает 1000 подписей, проверке подлежат все представленные подписи. При большем количестве подписей проверяется их часть, но не менее 20 процентов от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов количества подписей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жребия).

При обнаружении среди проверяемых подписей 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей или недостаточного для регистрации соответствующего кандидата, списка кандидатов количества достоверных подписей комиссия отказывает в регистрации кандидата, списка кандидатов.

При проведении выборов по решению кандидата, избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов может не проводиться. В этом случае регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией на основании избирательного залога, внесенного в избирательную комиссию этим кандидатом, избирательным объединением. Размер избирательного залога составляет 15 процентов от устанавливаемого предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения.

Кандидат при проведении одних и тех же выборов может быть зарегистрирован только по одному избирательному округу.

В случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из списка кандидатов соответствующая избирательная комиссия обязана в течение одних суток с момента принятия ею решения об отказе в регистрации, исключении из списка кандидатов выдать соответственно кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, выдвинувшего кандидата, список кандидатов, копию решения избирательной комиссии с изложением оснований отказа, исключения кандидата из списка кандидатов.

Статус кандидатов. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных Федеральным законом. От имени кандидатов вправе выступать исключительно их уполномоченные представители по финансовым вопросам, доверенные лица, а в случае выдвижения кандидата в составе списка кандидатов также уполномоченные представители, доверенные лица избирательного объединения, выдвинувшего этот список.

Кандидат, выдвинутый по одномандатному или многомандатному избирательному округу, а также муниципальному избирательному округу, вправе назначить до трех доверенных лиц при количестве избирателей в избирательном округе менее 10 тысяч человек и до пяти доверенных лиц при количестве избирателей более 10 тысяч человек.

Избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов по единому избирательному округу, вправе назначить до пяти доверенных лиц. Регистрация доверенных лиц осуществляется избирательной комиссией в течение трех дней со дня поступления письменного заявления кандидата (представления избирательного объединения) о назначении доверенных лиц вместе с заявлениями самих граждан о согласии быть доверенными лицами.

В законодательстве РФ установлены следующие ограничения, связанные с должностным или служебным положением кандидатов:

1) Кандидаты, замещающие выборные муниципальные должности, кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности, за исключением политических партий, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

Под использованием преимуществ должностного или служебного положения понимается:

а) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости к осуществлению в рабочее время деятельности, способствующей избранию кандидатов;

б) использование служебных помещений для осуществления деятельности, способствующей избранию кандидатов, если иным кандидатам не будет гарантировано предоставление указанных помещений на таких же условиях;

в) использование служебной телефонной, факсимильной и иных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, организаций независимо от формы собственности для проведения предвыборной агитации, если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда;

г) использование на безвозмездной основе или на льготных условиях служебных транспортных средств для осуществления деятельности, способствующей избранию кандидатов;

д) сбор подписей избирателей, ведение предвыборной агитации лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися главами местных администраций, либо являющимися членами органов управления организаций независимо от формы собственности, за исключением политических партий, в ходе служебных (оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета, средств соответствующей организации) командировок;

е) доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей избирателей, ведения предвыборной агитации, если иным кандидатам для этих целей не будет гарантирован такой же доступ;

ж) агитационное выступление в период избирательной кампании при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий;

з) обнародование в период избирательной кампании в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда.

2) Должностным лицам, журналистам, иным творческим работникам организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, если указанные лица являются кандидатами либо их доверенными лицами или уполномоченными представителями по финансовым вопросам, доверенными лицами или уполномоченными представителями избирательных объединений, запрещается участвовать в освещении избирательной кампании через средства массовой информации.

В законодательстве РФ установлены следующие гарантии деятельности зарегистрированных кандидатов:

1) Администрация организации, в которых работает, служит, проходит альтернативную гражданскую службу, военные сборы, учится кандидат, со дня регистрации кандидата до дня официального опубликования результатов выборов обязаны по заявлению, рапорту зарегистрированного кандидата освободить его от работы, исполнения служебных обязанностей, учебных занятий в любой день и на любое время в течение этого срока.

2) Во время проведения выборов зарегистрированный кандидат не может быть по инициативе администрации уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, а также направлен в командировку, призван на военную службу, на военные сборы или направлен на альтернативную гражданскую службу.

3) Время участия зарегистрированного кандидата в выборах засчитывается в общий трудовой стаж по той специальности, по которой он работал до регистрации в качестве кандидата.

4) Решения о возбуждении уголовного дела в отношении зарегистрированного кандидата, привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу могут быть приняты с согласия руководителя соответствующего следственного органа Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

5) Ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении зарегистрированного кандидата может быть возбуждено с согласия руководителя соответствующего следственного органа Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации (соответственно уровню выборов).

6) Зарегистрированный кандидат не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия соответствующего прокурора. При даче соответствующего согласия руководитель следственного органа Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, прокурор обязаны известить об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата.

Предвыборная агитация. Граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию. Предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются:

а) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);

б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель;

в) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов;

г) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных обязанностей;

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Предвыборная агитация может проводиться:

а) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;

б) посредством проведения агитационных публичных мероприятий;

в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;

г) иными не запрещенными законом методами.

Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Предвыборная агитация на каналах организаций теле- и (или) радиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

Распределение бесплатного эфирного времени осуществляется по завершении регистрации кандидатов, списков кандидатов, но не позднее чем за 30 дней до дня голосования путем жеребьевки, проводимой комиссией муниципального образования с участием представителей соответствующей организации, осуществляющей теле- и (или) радиовещание.

Видео- и аудиозаписи выпущенных в эфир теле- и радиопрограмм, содержащих предвыборную агитацию, хранятся в соответствующей организации теле- и (или) радиовещания не менее шести месяцев со дня выхода указанных программ в эфир.

Редакции региональных государственных и муниципальных периодических печатных изданий, распространяемых на территории муниципального образования и выходящих не реже одного раза в неделю, обязаны выделять бесплатно и на платной основе печатные площади для агитационных материалов, предоставляемых зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями.

Ограничения при проведении предвыборной агитации.

1) Агитационные материалы, выступления кандидатов и их доверенных лиц не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм.

Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения.

2) Кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам при проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, участников референдума, агитационную работу); производить вознаграждение избирателей, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение; проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании; предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействовать на избирателей посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

3) В период избирательной кампании не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов либо которые иным образом связаны с выборами.

4) Кандидаты, их доверенные лица и уполномоченные представители не вправе заниматься благотворительной деятельностью.

5) Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу.

6) Зарегистрированный кандидат не вправе использовать эфирное время на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях:

а) распространения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов;

б) описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов;

в) распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями;

г) распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов. Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из местного бюджета

Финансирование указанных расходов осуществляется в соответствии с утвержденной бюджетной росписью о распределении расходов местного бюджета, но не позднее чем в десятидневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией.

Создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе на один мандат не превышает пять тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится.

Кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, не вправе создавать собственные избирательные фонды.

Избирательные фонды кандидатов, выдвинутых по одномандатным или многомандатным избирательным округам, а также по муниципальному избирательному округу, могут формироваться только за счет следующих денежных средств:

1) собственных средств кандидата в депутаты и кандидата на должность выборного должностного лица, которые не могут превышать 50 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата;

2) средств, которые выделены кандидату выдвинувшим его избирательным объединением и которые в совокупности не могут превышать 50 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата.

3) добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем соответственно 5 процентов и 50 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата, установленной в соответствии с законодательством для каждого гражданина, юридического лица.

В законодательстве периодически устанавливается предельная сумма всех расходов кандидата в депутаты и кандидата на должность выборного должностного лица. К примеру, для муниципальных образований с числом избирателей от 50 до 250 тысяч человек указанные сумы не должны превышать соответственно 200 тысяч и 2 миллиона рублей.

Все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на специальный избирательный счет, открытый с разрешения комиссии муниципального образования кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации.

Порядок открытия, ведения и закрытия указанных счетов, учета средств избирательных фондов и отчетности по этим средствам устанавливается избирательной комиссией Субъекта РФ по согласованию с Главным управлением Центрального банка Российской Федерации по Субъекту РФ. Порядок и формы учета и отчетности о поступлении средств избирательных фондов и расходовании этих средств устанавливаются комиссией муниципального образования.

Соответствующая избирательная комиссия до дня голосования на выборах периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Редакции муниципальных периодических печатных изданий обязаны публиковать указанные сведения, передаваемые им комиссиями для опубликования, в течение трех дней со дня получения.

Кандидат, избирательное объединение не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет о размере своего избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо все расходах, произведенных за счет средств своего избирательного фонда.

Избирательный залог. Размер избирательного залога определяется в соответствии с законодательством РФ. Комиссия муниципального образования обязана обратиться не позднее чем через пять дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов в филиалы Сберегательного банка Российской Федерации с просьбой об открытии специального счета для внесения избирательного залога кандидатами, избирательными объединениями.

Избирательный залог вносится кандидатом, избирательным объединением исключительно из средств своего избирательного фонда единовременно и в полном объеме на специальный счет комиссии муниципального образования для внесения избирательного залога не позднее чем за 35 дней до дня голосования.

Организация и порядок голосования. Помещение для голосования безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой комиссии главой местной Администрации соответствующего муниципального образования. В помещении для голосования должен быть зал, в котором размещается кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования, оснащенные системой освещения и снабженные письменными принадлежностями, за исключением карандашей. В помещении для голосования либо непосредственно перед указанным помещением участковая комиссия оборудует информационный стенд, на котором размещаются информационные материалы в соответствии с Федеральным законом.

В помещении для голосования размещаются стационарные ящики для голосования. В качестве стационарных ящиков могут использоваться также технические средства подсчета голосов, в том числе программно-технические комплексы обработки бюллетеней. Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голосования, технические средства подсчета голосов при их использовании одновременно находились в поле зрения членов участковой комиссии, наблюдателей.

Для участия в голосовании на выборах депутатов представительного органа муниципального образования избиратель получает по одному бюллетеню:

1) для голосования за депутата (депутатов) по одномандатному (многомандатному) избирательному округу;

2) для голосования за списки депутатов, выдвинутых избирательным объединением по единому избирательному округу (если это предусмотрено уставом муниципального образования).

Для проведения выборов выборного должностного лица избиратель получает бюллетень по муниципальному избирательному округа.

Форма и текст бюллетеня, число бюллетеней, а также порядок осуществления контроля за изготовлением бюллетеней утверждаются комиссией муниципального образования не позднее чем за 20 дней до дня голосования. Общие требования к составлению и изготовлению бюллетеня устанавливаются Федеральным законом. Ответственность за передачу и сохранность бюллетеней несут председатели избирательных комиссий, осуществляющих передачу, получение и хранение бюллетеней.

Голосование на выборах проводится с 8 до 22 часов по местному времени. При совмещении дня голосования на выборах в органы местного самоуправления с днем голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, Палату Представителей Парламента Союзного государства, на референдуме Российской Федерации применяются нормы соответствующего Федерального конституционного закона, Федерального закона, устанавливающие время начала и окончания голосования. О времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования - не позднее чем за пять дней до дня голосования.

Избирателю, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня в помещении соответствующей комиссии муниципального образования (за 15 - 4 дня до дня голосования) или участковой комиссии (не ранее чем за три дня до дня голосования).

Участковая комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке и не могут самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования. Участковая комиссия также обеспечивает возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке и находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

По окончании голосования производится подсчет голосов и составляется Протокол участковой комиссии об итогах голосования. Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно с оглашением и соответствующим оформлением в увеличенной форме протокола об итогах голосования последовательно всех результатов выполняемых действий по подсчету бюллетеней и голосов избирателей членами участковой комиссии с правом решающего голоса.

Первый экземпляр протокола участковой комиссии об итогах голосования после подписания его всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса и выдачи его заверенных копий лицам, имеющим право на получение этих копий, незамедлительно направляется в вышестоящую избирательную комиссию и возврату в участковую комиссию не подлежит.

Определение результатов выборов по округу.

На основании протоколов участковых избирательных комиссий (протоколов контрольного подсчета голосов) об итогах голосования путем суммирования содержащихся в них данных территориальная (окружная) избирательная комиссия не позднее чем через пять дней со дня выборов устанавливает итоги голосования на соответствующей территории (в округе).

Протокол территориальной (окружной) избирательной комиссии составляется в трех экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами избирательной комиссии. К протоколу прилагается сводная таблица, которая включает данные протоколов всех участковых избирательных комиссий на соответствующей территории. Член территориальной (окружной) избирательной комиссии, не согласный с протоколом в целом или с отдельными его положениями, вправе приложить к протоколу свое особое мнение, о чем в протоколе делается соответствующая запись.

К первому экземпляру протокола прилагаются жалобы (заявления) на нарушения, поступившие в территориальную (окружную) избирательную комиссию в день голосования, а также принятые по ним решения территориальной (окружной) избирательной комиссии.

Первый экземпляр протокола территориальной (окружной) избирательной комиссии после его подписания и сводная таблица незамедлительно направляются в избирательную комиссию муниципального образования.

Второй экземпляр протокола и сводная таблица вместе с протоколами участковых избирательных комиссий, со списками членов территориальной (окружной) избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей, представителей средств массовой информации, присутствовавших при установлении итогов голосования и составлении протокола, хранятся у секретаря территориальной (окружной) избирательной комиссии до окончания работы комиссии.

Третий экземпляр протокола и сводная таблица предоставляются для ознакомления доверенным лицам кандидатов, наблюдателям, членам избирательной комиссии с правом совещательного голоса, представителям средств массовой информации. По требованию вышеуказанных лиц им предоставляются заверенные копии протокола территориальной (окружной) избирательной комиссии и сводной таблицы.

Подведение общих итогов выборов.

На основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из нижестоящих комиссий, результаты выборов путем суммирования содержащихся в этих протоколах данных определяет избирательная комиссия муниципального образования. Члены соответствующей комиссии с правом решающего голоса определяют результаты выборов лично. О результатах выборов составляются в двух экземплярах протокол и сводная таблица, которые подписывают все присутствующие члены данной комиссии с правом решающего голоса. На основании протокола о результатах выборов, референдума комиссия принимает решение о результатах выборов.

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования не состоявшимися в случае, если:

1) голосование проводилось по одной кандидатуре и за соответствующего кандидата проголосовало менее 50 процентов от числа избирателей, принявших участие в голосовании;

2) менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов;

3) за списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу. Законом указанный процент может быть повышен;

4) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;

5) Если законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей.

Законом не могут устанавливаться дополнительные основания признания выборов несостоявшимися.

Избирательная комиссия муниципального образования признает итоги голосования, результаты выборов недействительными:

1) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

2) в случае, если они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем ¼ от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей;

3) по решению суда.

Соответствующая избирательная комиссия после определения результатов выборов извещает об этом зарегистрированного кандидата, избранного депутатом, выборным должностным лицом, после чего он обязан в пятидневный срок представить в соответствующую избирательную комиссию копию приказа (иного документа) об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, выборного должностного лица, либо копии документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей.

Если зарегистрированный кандидат, признанный избранным по результатам голосования за список кандидатов, не выполнит указанное требование, он исключается из списка кандидатов, а его депутатский мандат передается другому зарегистрированному кандидату в порядке, предусмотренном законом.

Если зарегистрированный кандидат, избранный депутатом по одномандатному (многомандатному) избирательному округу либо избранный выборным должностным лицом, не выполнит указанное требование, соответствующая избирательная комиссия отменяет свое решение о признании кандидата избранным.

Законом может быть предусмотрено, что, если кандидат без вынуждающих к тому обстоятельств не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица, в результате чего назначены повторные выборы, этот кандидат должен полностью или частично возместить соответствующей избирательной комиссии произведенные ею расходы, связанные с проведением повторных выборов.

Опубликование и обнародование итогов голосования и результатов выборов.

Избирательная комиссия муниципального образования предоставляет для ознакомления итоги голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность комиссии, результаты выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих комиссий, избирателям, кандидатам, доверенным лицам кандидатов, избирательных объединений, наблюдателям, иностранным

(международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации по их требованию.

Избирательные комиссии, проводившие регистрацию кандидатов (списков кандидатов), направляют общие данные о результатах выборов по избирательному округу в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов выборов, референдума.

Официальное опубликование результатов выборов, а также данных о числе голосов, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), голосов, поданных по позициям "За" и "Против", осуществляется соответствующей комиссией в порядке и сроки, которые установлены законом, но не позднее чем через один месяц со дня голосования.

1.3. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействия) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования:

1) проводится в целях получения согласия населения;

2) проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории;

3) назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума;

4) считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины

принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, итоги голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

1.4. Сход граждан.

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан.

Сход граждан:

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

2) осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования;

3) может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации. Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления 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 обязательному исполнению на территории поселения. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

Рассмотрев формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, следует отметить, что с отмеченными формами схожи, как указывалось выше, следующие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

2.1. Правотворческая инициатива граждан.

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В муниципальном образовании должен быть принят правовой акт, регулирующий порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

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.

2.2. Территориальное общественное самоуправление.

В законодательстве под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Осуществляется территориальное общественное самоуправление в поселениях следующими способами:

1) непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан,

2) посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан:

1) подъезд многоквартирного жилого дома;

2) многоквартирный жилой дом;

3) группа жилых домов;

4) жилой микрорайон;

5) сельский населенный пункт, не являющийся поселением;

6) иные территории проживания граждан.

Конкретные границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не

менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;

3) избрание органов территориального общественного самоуправления;

4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории, и наделяются следующей компетенцией:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Учреждаемые органы ТОС, исходя из осуществляемых ими полномочий, правового статуса и специфики соответствующей территории, могут быть коллегиальными и единоличными (индивидуальными).

Коллегиальные органы ТОС могут подразделяться на советы (комитеты) микрорайонов, жилых комплексов, поселков и других территориальных единиц, квартальные, уличные, домовые советы (комитеты). Единоличные (индивидуальные) органы ТОС могут быть представлены старостами, старейшинами, председателями, старшими по дому, старшими по подъезду многоквартирного дома.

Срок полномочий коллегиальных и единоличных органов ТОС не может быть менее одного года и более пяти лет.

Порядок учреждения органов ТОС устанавливается положениями об органах ТОС в соответствии с нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Инициативная группа граждан формирует организационный комитет для подготовки и проведения учредительного общего собрания (схода) граждан или учредительной конференции граждан по созданию органа ТОС. Орган ТОС считается созданным и осуществляет свою деятельность со дня объявления результатов выборов его руководящих органов, принятия положения о нем общем собранием (сходом) граждан или конференций граждан с

последующей постановкой его на учет в уполномоченном органе местного самоуправления.

В границах территорий, на которой осуществляется ТОС, учреждается только один орган ТОС. Органы ТОС в соответствии с уставом муниципального образования могут являться юридическими лицами. Органы ТОС подлежат учету в органах местного самоуправления в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы ТОС отчитываются перед населением соответствующей территории о своей деятельности в порядке, установленном положением об органе ТОС в соответствии с нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Органы ТОС несут ответственность перед физическими и юридическими лицами в порядке, установленном законом.

2.3. Публичные слушания.

Публичные слушания проводятся:

1) по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования;

2) для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования - главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний:

1) определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

2) должен предусматривать:

- заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний,

- заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта,

- другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

2.4. Собрание граждан.

Собрания граждан проводятся в целях:

1) обсуждения вопросов местного значения,

2) информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления,

3) осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования.

Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается и проводится представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Компетенция Собрания граждан:

1) принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления,

2) избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

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

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

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

2.5. Конференция граждан.

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.

Под конференцией граждан понимается собрание делегатов, избираемых населением муниципального образования. Порядок назначения и проведения конференции граждан, избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Конференции граждан проводятся в случаях, когда не представляется возможным провести общее собрание (сход) граждан по причинам значительной

удаленности друг от друга населенных пунктов, расположенных на соответствующей территории, или большого числа жителей, проживающих на соответствующей территории.

В работе конференции принимают участие представители населения соответствующей территории, достигшие 18 лет, обладающие избирательным правом, место жительства которых расположено на данной территории.

Нормы представительства, порядок подготовки и проведения конференции устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Конференции граждан правомочны при участии в них не менее половины от числа представителей.

Решения конференций граждан принимаются большинством голосов от числа присутствующих представителей, подписываются председательствующим и секретарем конференции, оформляются протоколом и вступают в силу со дня их представления в уполномоченный орган местного самоуправления в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Итоги конференции граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

2.6. 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 местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Результаты опроса носят рекомендательный характер. В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. В опросе граждан, проводимом для выявления мнения по вопросам, затрагивающим интересы детей и молодежи, вправе участвовать граждане, достигшие 16-летнего возраста, место жительства которых расположено в границах соответствующей территории.

Опрос граждан проводится по инициативе:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - по вопросам местного значения;

2) органов государственной власти субъектов Российской Федерации - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан устанавливаются:

1) дата и сроки проведения опроса;

2) формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;

3) методика проведения опроса;

4) форма опросного листа;

5) минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Мнение гражданина, участвующего в опросе граждан, отражается в опросном листе. Форма опросного листа и сроки проведения опроса граждан определяются инициаторами опроса в соответствии с нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Мнение населения соответствующей территории, выявленное при опросе граждан, направляется с приложением опросных листов в орган местного самоуправления, в компетенции которого находится решение данного вопроса. Орган местного самоуправления принимает решение с учетом выявленного мнения населения.

2.7. Обращения граждан в органы местного самоуправления.

В соответствии с законодательством России граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы и должностным лицам местного самоуправления. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

В соответствии с законодательством РФ под обращением гражданина понимаются направленные в орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в орган местного самоуправления.

1) Предложение - рекомендация гражданина по совершенствованию нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

2) Заявление - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

2) Жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях руководитель органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающие обращение орган местного самоуправления или должностное лицо может обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Орган местного самоуправления или должностное лицо:

1) обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение;

2) запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

3) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

4) дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;

5) уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

За нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении

Наряду с предусмотренными федеральным законодательством формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих нормативным актам Российской Федерации, ее субъектов, а также муниципальных образований.

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления основываются на принципах законности, добровольности.

Государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.

Глава 5
Межотраслевые правовые институты, направленные на регулирование муниципальных правоотношений

Правовой институт муниципальной службы.
Правовой институт имущественной основы местного самоуправления.
Правовой институт финансовой основы местного самоуправления.

§-5.1. Правовой институт муниципальной службы

- Понятие и история становления института муниципальной службы
- Понятие и основные принципы муниципальной службы
- Муниципальные служащие и должности муниципальной службы
- Права и обязанности муниципального служащего
- Ограничения и гарантии для муниципального служащего
- Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения

Литература

Андриченко Л.В. Муниципальная служба в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. N 7; *Волкова В.В.* О юридической ответственности муниципальных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. N 1; *Ежевский Д.О.* Правовые основы приема и назначения на должность муниципальной службы в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2009. N 9; *Казаков Ю.Н.* Риски здоровья в трудовом процессе муниципального служащего в условиях гражданского общества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. N 1; *Казаченкова О.В.* Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 2; *Киреева Е.Ю.* Система правового регулирования статуса муниципального служащего // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. N 2; *Киреева Е.Ю.* Кадровый резерв муниципальной службы // Журнал российского права. 2009. N 2; *Киреева Е.Ю.* Правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2009. N 2; *Кожевников О.А.* О реестре должностей муниципальной службы в субъекте РФ // Российский юридический журнал. 2010. №1; Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. 2003. №1; *Миронов А.Н.* Некоторые проблемы муниципальной службы в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. N 1; *Мокрый В.С.* Развитие федерального законодательства о муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №2; *Муравченко В.Б.* Предмет правового регулирования муниципальной службы // Современное право. 2008. N 11; *Петров С.М.* К вопросу о правовом регулировании муниципальной службы в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2009. N 7; *Пылин В.В.* Некоторые аспекты

реформирования муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №7; *Чаннов С.Е.* Муниципальная служба в контексте служебного и трудового права: публичность или квазипубличность? // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 18; *Чаннов С.Е.* Специальные основания расторжения трудового договора с муниципальным служащим // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 6; *Шамарова Г.М.* Ответственность муниципального служащего: проблемы правового регулирования // Трудовое право. 2007. N 12; *Шугрина Е.С.* Отдельные аспекты правового статуса муниципальных служащих в материалах судебной практики // Муниципальная служба. 2009. №3.

В последние годы в Российской Федерации произошли серьезные изменения в социально-экономической и политической сферах общества, обусловившие соответствующие перемены и на местном уровне. Существенно поменялась правовая база, в системе управления государством появились новые публично-правовые образования - муниципальные образования, предполагающие формирование соответствующего штата муниципальных управленцев - муниципальных служащих.

На сегодня, следует признать, что без муниципальных управленцев невозможно функционирование местных сообществ. Как верно отметил в своей работе Баранчиков В.А., в настоящее время местное самоуправление предполагает наличие и функционирование в системе организации различных видов оплачиваемых чиновников и служащих, обеспечивающих решение всех вопросов местного значения. Современное состояние экономики, социально-культурной и бытовой инфраструктуры всех видов поселений таково, что без подключения специалистов и служащих-профессионалов из соответствующих органов муниципального управления руководить местным хозяйством невозможно.[345]

Рассматривая **межотраслевой институт муниципальной службы**, представляющий собой совокупность правовых норм административного, трудового и муниципального права, регулирующих профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, следует кратко коснуться истории данного института.

При этом, прослеживая исторические предпосылки проблемы, связанной с законодательным определением статуса муниципального служащего, следует отметить, что законодательное отделение муниципальных служащих от государственных служащих и выделение их в отдельную категорию служащих началось с принятием Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”[346], в котором впервые было введено в юридический лексикон понятие “муниципальная служба”, как профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Приведя указанную дефиницию следует отметить, что ее определение осложнялось тем, что, как отмечает Е.С. Шугрина, понятие “служба” употребляется в различных значениях: служба - вид

[345] Баранчиков В.А. Муниципальное право. М., 2000. С.194.

[346] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Закон РФ от 28 августа 1995 г. // Рос. газ. 1995. 1 сент.

деятельности людей; служба - ведомственное подразделение; служба - самостоятельное ведомство.[347]

В этом же законе в ч.1 ст.21 было дано определение муниципальных служащих, как лиц, осуществляющих службу на должностях в органах местного самоуправления, и определено, что правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом.

Однако, так как в то время не существовало ни должной федеральной нормативной базы, ни нормативной базы в субъектах РФ и муниципальных образованиях, регулировавших правовой статус муниципальных служащих, то применительно к их правому статусу в ст.60 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” законодатель указал, что впредь до принятия соответствующего федерального закона на муниципальных служащих распространяются ограничения, установленные федеральным законодательством для государственных служащих. Тем самым, как отмечают в своей работе О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев, указанное положение Закона не только приравнивало муниципальных служащих к государственным служащим, но и создавало возможность “безболезненного “ перехода из одной системы службы в другую[348].

В дальнейшем[349] правовое регулирование статуса муниципальных служащих осуществлялось в основном на уровне субъектов Российской Федерации, так как право принимать нормативные документы, регламентирующие муниципальную службу, предоставлено в соответствии со ст.72 Конституции РФ, как федеральным органам государственной власти, так и органам государственной власти субъектов РФ.

В настоящее время юридическое понятие "муниципальный служащий" производно от понятия "муниципальная служба", которое в свою очередь производно от понятия "служба".

Как отмечает Д.Н. Бахрах, в юридической науке понятие "служба" традиционно определяется, как "... вид платной общественно - полезной деятельности людей, состоящий в управлении,... обслуживании людей (делопроизводственном, техническом, социально - культурном и др.)".[350]

С учетом указанного определения, можно сделать вывод, что понятием “служба” охватывается деятельность людей, не связанная с производством материальных ценностей. Однако, необходимо отметить тот момент, что это совсем не означает, что служащие вообще не создают никаких ценностей, так как организованный порядок в общественной жизни и материальном производстве, экономия материальных и людских ресурсов также являются реалиями, имеющими непреходящую ценность.

В.И. Фадеев в своей работе отмечает ряд специфических признаков муниципальной службы:

---

[347] Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С.195.

[348] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С.218.

[349] До принятия Закона Российской Федерации от 8.01.98 N 8-ФЗ “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”.

[350] Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург. 1995. С.3.

- во-первых, она учреждается и функционирует в сфере публичной власти, носит публично-правовой характер,
- во-вторых, имеет специфические задачи, связанные с обеспечением полномочий местного самоуправления,
- в- третьих, имеет определенную преемственность с государственной службой[351].

Переходя к более позднему законодательству, закрепляющему нормы института муниципальной службы, следует указать, что следующим нормативным актом являлся Закон Российской Федерации “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”[352], который устанавливал правовые основы организации муниципальной службы Российской Федерации и фундаментальные аспекты правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации.

Следует отметить, что с вступлением в силу данного закона, сохранили свое действие федеральные правовые акты и ранее принятые в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях нормативные акты по вопросам муниципальной службы. Однако, их содержание должно быть приведено в соответствие с положениями указанного закона.

В настоящее время муниципальная служба урегулирована Федеральным законом "О муниципальной службе в Российской Федерации" от 02.03.2007 N 25-ФЗ.

В соответствии с данным Федеральным законом под **муниципальной службой** понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

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

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

В качестве **основных принципов муниципальной службы** определены:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
4) стабильность муниципальной службы;
5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;

---

[351] Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 2000. С. 106-107.

[352] Закон Российской Федерации “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” от 8.01.98 N 8-ФЗ

8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
10) внепартийность муниципальной службы.

В соответствии со ст.10 отмеченного Федерального закона Российской Федерации **муниципальным служащим** является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

Кроме того, указанным Федеральным законом не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, поскольку указанные лица не являются муниципальными служащими.

Следует помнить, что в соответствии с действующим законодательством, применительно к муниципальной службе выделяются следующие должности, которые подразделяются на:
1) Выборные муниципальные должности, замещаемые по результатам муниципальных выборов.
2) Должности муниципальной службы, замещаемые путем заключения трудового договора.

Муниципальные служащие занимают **должности муниципальной службы**, представляющие собой должности в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

К примеру, в соответствии с Реестром должностей муниципальной службы в Челябинской области, утвержденным Законом Челябинской области от 28.06.2007 N 153-ЗО, должности муниципальной службы подразделяются на 6 перечней:

1) ПЕРЕЧЕНЬ ДОЛЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ, УЧРЕЖДАЕМЫХ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ЛИЦ, ЗАМЕЩАЮЩИХ ВЫБОРНЫЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ.

2) ПЕРЕЧЕНЬ ДОЛЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.

3) ПЕРЕЧЕНЬ ДОЛЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В МЕСТНЫХ АДМИНИСТРАЦИЯХ (ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ).

4) ПЕРЕЧЕНЬ ДОЛЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

5) ПЕРЕЧЕНЬ ДОЛЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.

6) ПЕРЕЧЕНЬ ДОЛЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЯХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.

В составе каждого перечня должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

1) высшие должности муниципальной службы;

2) главные должности муниципальной службы;

3) ведущие должности муниципальной службы;

4) старшие должности муниципальной службы;

5) младшие должности муниципальной службы.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены **классные чины муниципальных служащих** и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы. Классные чины указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы.

В соответствии с Законом Челябинской области от 30.05.2007 N 144-ЗО "О регулировании муниципальной службы в Челябинской области" классные чины присваиваются муниципальным служащим в соответствии с замещаемой должностью муниципальной службы в пределах группы должностей муниципальной службы и указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы.

Органы местного самоуправления вправе муниципальным правовым актом установить сдачу муниципальными служащими квалификационного экзамена в качестве обязательного условия для присвоения им очередного классного чина.

Муниципальным служащим присваиваются следующие классные чины:

1) действительный муниципальный советник 1, 2 или 3 класса - муниципальным служащим, замещающим высшие должности муниципальной службы;

2) муниципальный советник 1, 2 или 3 класса - муниципальным служащим, замещающим главные должности муниципальной службы;

3) советник муниципального образования 1 или 2 класса - муниципальным служащим, замещающим ведущие должности муниципальной службы;

4) советник муниципальной службы 1 или 2 класса - муниципальным служащим, замещающим старшие должности муниципальной службы;

5) референт муниципальной службы - муниципальным служащим, замещающим младшие должности муниципальной службы.

Правовой статус муниципального служащего определяется нормами, устанавливающими его права, обязанности, ограничения, гарантии, меры ответственности и поощрения.

Схема 5.1.1.

Правовой статус муниципального служащего



Права и обязанности муниципального служащего. Муниципальный служащий, как специфический субъект муниципально-правовых отношений, имеет определенный комплекс прав и обязанностей. Однако, конкретные права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации.

Исходя из анализа правовых актов, к правам муниципального служащего, представляющим собой закрепляемую в нормативных актах и гарантируемую государством и муниципальным образованием меру возможного поведения муниципального служащего, можно отнести права на:

1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;

2) обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

3) оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;

6) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

7) повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

8) защиту своих персональных данных;

9) ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;

10) объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

11) рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;

12) пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Следует особо отметить тот факт, что в соответствии с действующим законодательством муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту,

вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

В качестве общих обязанностей муниципальных служащих, представляющих собой закрепляемую в нормативных актах и гарантируемую государством и муниципальным образованием меру дозволенного поведения муниципального служащего, закрепляются следующие обязанности:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

5) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

6) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

7) беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

8) представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;

9) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

11) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

В законодательстве особо отмечается, что муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме

обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, достаточно новой является обязанность муниципального служащего не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство. Однако, в настоящее время в федеральном законодательстве не определено, какие сведения, составляют охраняемую законом тайну, не приведено определение охраняемой законом тайны на муниципальной службе. На наш взгляд, здесь имеется в виду служебная тайна. Вероятно, охраняемую законом тайну составляют предусмотренные в специальных перечнях, содержащихся в должностных инструкциях муниципальных служащих, секретные сведения, разглашение которых повлечет за собой причинение ущерба нормальному функционированию муниципального образования. За разглашение сведений, составляющих служебную тайну не предусматривается уголовная ответственность, но может быть применены различные виды дисциплинарной ответственности.

При этом, служебную тайну нельзя трактовать слишком широко, как все то, что известно муниципальному служащему в связи с исполнением им своих служебных обязанностей. К служебной тайне не могут быть отнесены сведения, касающиеся компетенции, предметов ведения, полномочий и структуры органа местного самоуправления, содержание должностных инструкций муниципальных служащих, реквизиты муниципального органа, муниципальные нормативно-правовые акты, изданные по вопросам, затрагивающим права и свободы местных жителей, права юридических лиц.

Также следует особо обратить внимание, что в Законе понятием "охраняемая законом тайна" не охватываются сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан, ставшие известными муниципальным служащим в связи с исполнением ими своих должностных обязанностей. Подобная охрана указанных сведений вполне естественна, так тайна частной жизни - важнейший элемент правового статуса гражданина (ст. 23 Конституции РФ).

Приведенный перечень прав и обязанностей муниципального служащего является примерным и не может отражать всю специфику работы конкретного муниципального служащего, так как развернутый перечень прав и обязанностей, учитывающий специфику определенной должности, содержится в положениях об отделах и управлениях, а также в конкретной должностной инструкции. Как отмечает А.И. Коваленко, в должности содержится часть полномочий соответствующего органа местного самоуправления, т.к. она неотрывна от его структуры[353].

Ограничения для муниципального служащего. В соответствии с законодательством РФ гражданин не может быть принят на муниципальную

---

[353] Коваленко А.И. М. Муниципальное право. М., 1997. С.139.

службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

7) наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

9) непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Также следует указать, что гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

Следует отметить, что специфика муниципальных служащих, как лиц, работающих в муниципально-властных учреждениях, а следовательно, наделенных публичной властью, проявляется в том, что на них распространяются ограничения, в определенной мере предостерегающие их от совершения различных должностных злоупотреблений. В связи с прохождением муниципальной службы **муниципальному служащему запрещается**:

1) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

2) замещать должность муниципальной службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;

б) избрания или назначения на муниципальную должность (применительно к данному запрету, следует указать, что при рассмотрении соответствующих дел судом ключевым является вопрос о том, с какого числа прекращены полномочия муниципального служащего[354]).

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

3) заниматься предпринимательской деятельностью;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации;

6) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

7) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

8) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

---

[354] Определение Верховного Суда РФ от 04.02.2009 по делу №42-ГО8-13.

9) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

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

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

12) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

13) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

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

15) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

16) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

17) после увольнения с муниципальной службы разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Конфликт интересов на муниципальной службе. Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или близких родственников, а также

для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Представитель нанимателя (работодатель), которому стало известно о возникновении у муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения этого муниципального служащего от замещаемой должности муниципальной службы на период урегулирования конфликта интересов с сохранением за ним денежного содержания на все время отстранения от замещаемой должности муниципальной службы.

Гарантии для муниципальных служащих. Муниципальные служащие как субъекты местной жизни, выполняющие руководство местными общественными процессами, имеют специфические гарантии, которые в определенной мере обеспечивают выполнение ими своих служебных обязанностей. К числу таких гарантий следует отнести:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;

2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

В качестве важнейших гарантий муниципальных служащих выделяется их право на денежное содержание и иные выплаты. При этом, нужно отметить, что размер должностного оклада, размеры и порядок установления надбавок и иных выплат к должностному окладу муниципального служащего самостоятельно

определяются в нормативных актах органов местного самоуправления в соответствии с законодательными актами субъекта Российской Федерации.

Денежное содержание муниципального служащего состоит из должностного оклада, надбавок к нему за квалификационный разряд, особые условия муниципальной службы, выслугу лет, а также премий по результатам работы. Порядок назначения и размеры должностных окладов, размеры и порядок установления надбавок к должностному окладу, других выплат, а также различных льгот также регулируются специальными федеральными законами и законами субъектов Федерации и нормативными актами муниципальных образований.

Применительно к данной гарантии следует отметить тот факт, что размер должностного оклада муниципальных служащих неодинаков во всех муниципальных образованиях, а зависит от количества населения, проживающего в муниципальном образовании, что на практике оспаривалось и законность данного положения была подтверждена в судебном порядке[355].

С учетом специфики муниципальной службы, которая по мнению Н.В. Постового, является проявлением особенностей осуществления местного самоуправления в том или ином муниципальном образовании[356], нужно указать, что в законодательстве Субъектов Российской Федерации и отдельных муниципальных образований могут устанавливаться дополнительные гарантии, обеспечивающие необходимые условия для бесперебойной работы муниципальных служащих, как определяющих элементов муниципально-властного аппарата.

Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения. На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным Федеральным законодательством для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии ограничений, связанных с муниципальной службой.

При поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

Для поступления на муниципальную службу гражданин представляет:

1) заявление с просьбой о поступлении на муниципальную службу и замещении должности муниципальной службы;

2) собственноручно заполненную и подписанную анкету по форме, установленной уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

3) паспорт;

4) трудовую книжку, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;

5) документ об образовании;

---

[355] Определение Конституционного Суда Республики Коми от 24.10.2006 «О прекращении производства по делу о проверке конституционности статьи 2 Закона Республики Коми от 26 декабря 2005 года №151-РЗ // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республик Коми. 2007. №2. Ст. 4722.

[356] Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С.240.

6) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;

7) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;

8) документы воинского учета - для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;

9) заключение медицинского учреждения об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу;

10) сведения о доходах за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

11) иные документы, предусмотренные федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Сведения, представленные гражданином при поступлении на муниципальную службу, могут подвергаться проверке в установленном федеральными законами порядке. В отдельных муниципальных образованиях федеральными законами могут устанавливаться дополнительные требования к проверке сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется актом представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы. Сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий.

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать **конкурс**, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы. Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования.

Аттестация муниципального служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года. Аттестации не подлежат следующие муниципальные служащие:

1) замещающие должности муниципальной службы менее одного года;

2) достигшие возраста 60 лет;

3) беременные женщины;

4) находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска;

5) замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

По результатам аттестации муниципального служащего аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует. Аттестационная комиссия может давать рекомендации о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе, в том числе о повышении их в должности, а в случае необходимости рекомендации об улучшении деятельности аттестуемых муниципальных служащих.

По результатам аттестации представитель нанимателя (работодатель) принимает решение о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе или в срок не более одного месяца со дня аттестации о понижении муниципального служащего в должности с его согласия. По результатам аттестации аттестационная комиссия может давать рекомендации о направлении отдельных муниципальных служащих на повышение квалификации.

В случае несогласия муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы представитель нанимателя (работодатель) может в срок не более одного месяца со дня аттестации уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. По истечении указанного срока увольнение муниципального служащего или понижение его в должности по результатам данной аттестации не допускается. Муниципальный служащий вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке**.**

Стаж муниципальной службы. В стаж муниципальной службы включаются периоды работы на:

1) должностях муниципальной службы (муниципальных должностях муниципальной службы);

2) муниципальных должностях;

3) государственных должностях Российской Федерации и государственных должностях субъектов Российской Федерации;

4) должностях государственной гражданской службы, воинских должностях и должностях правоохранительной службы (государственных должностях государственной службы);

5) иных должностях в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Стаж муниципальной службы муниципального служащего приравнивается к стажу государственной гражданской службы государственного гражданского служащего. Время работы на должностях муниципальной службы засчитывается в стаж государственной гражданской службы, исчисляемый для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу.

Поощрение муниципального служащего. Анализируя правовой статус муниципального служащего укажем, что наряду с мерами дисциплинарного взыскания, налагаемыми на муниципальных служащих, в законодательстве предусмотрены и меры их поощрения. За образцовое выполнение муниципальным служащим своих должностных полномочий, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности ему может быть:

1) объявлена благодарность,
2) выплачено единовременное денежное поощрение,
3) объявлена благодарность с единовременным денежным поощрением,
4) вручен ценный подарок,
5) присвоено почетное звание,
6) вручена почетная грамота.

Виды поощрения муниципального служащего и порядок его применения устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Дисциплинарная ответственность муниципального служащего. Рассматривая статус муниципального служащего, следует отметить тот факт, что закон детально регламентирует дисциплинарную ответственность муниципальных служащих, которая по общему правилу наступает при неисполнении или ненадлежащем исполнении возложенных на них обязанностей, что выражается в противоправном и виновном поведении.

Однако, подобные действия муниципального служащего не могут считаться служебным проступком, если они не связаны с его должностными обязанностями. Понятием должностного проступка охватывается также превышение имеющихся должностных полномочий, а равно несоблюдение установленных ограничений, связанных с муниципальной службой. Под превышением должностных полномочий имеется в виду умышленное совершение муниципальным служащим действий, явно выходящих за пределы прав и полномочий, предоставленных ему.

Понятием "превышение должностных полномочий" могут быть охвачены:

1) действия, которые входят в компетенцию вышестоящего должностного лица данного органа;
2) действия, которые могут быть осуществлены лишь коллегиально;
3) действия, которые могли быть совершены и данным должностным лицом, но при наличии у него специальных полномочий или в особых условиях; действия, которые неправомочно совершить никакое должностное лицо или служебная инстанция.

Также, применительно к правовому статусу муниципального служащего важное значение имеет вопрос о видах юридической ответственности, налагаемых на них. Муниципальный служащий может быть подвергнут различным видам уголовной, административной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности. Однако, применительно к проблематике муниципального права, больший интерес вызывает вопрос, связанный с дисциплинарной ответственностью муниципальных служащих.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено на муниципального служащего в случае, если за совершение данного деяния законодательством уже предусмотрен иной вид ответственности. К примеру, использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, образует состав не должностного проступка, а уголовного преступления, квалифицируемого как злоупотребление должностными полномочиями, за совершение которого применяется уголовная ответственность.

За совершение дисциплинарного проступка - неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей - представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

1) замечание;

2) выговор;

3) увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом. Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством.

При наложении этих мер дисциплинарной ответственности существует строго установленная последовательность их наложения. Нельзя увязывать их с другими мерами, например со снижением оклада либо с предупреждением об увольнении.

Расторжение трудового договора с муниципальным служащим. Увольнение муниципального служащего допускается в следующих случаях:

1) по решению руководителя соответствующего органа местного самоуправления в случае совершения грубого должностного проступка;

2) по сокращению штатов;

3) по служебному несоответствию в аттестационном порядке;

4) в случае неудовлетворительного результата испытания при приеме на муниципальную службу;

5) в связи с вступившим в законную силу приговором суда, в соответствии с которым муниципальный служащий осужден к лишению свободы или к иной мере наказания, исключающей возможность исполнения должностных обязанностей;

6) в других установленных трудовым законодательством случаях, к которым исходя из анализа муниципальной практики можно отнести:

а) призыв муниципального служащего на военную службу или поступление его в учебное заведение;

б) перевод муниципального служащего с его согласия на службу в другой орган местного самоуправления или в государственные органы;

в) отказ муниципального служащего от перевода на службу в другую местность вместе с органом местного самоуправления,

г) отказ от продолжения службы в данном органе местного самоуправления в связи с существенным изменением условий службы.

Помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае:

1) достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

2) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

3) несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, установленных законодательством;

4) применения административного наказания в виде дисквалификации.

Допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год.

§-5.2. Правовой институт имущественной основы местного самоуправления

- Понятие правового института имущественной основы местного самоуправления
- Понятие муниципальной собственности
- Понятие права муниципальной собственности
- Субъекты, реализующие правомочия собственника муниципального имущества
- Объекты муниципальной собственности
- Содержание права муниципальной собственности

Литература

Алексеев С.С. Собственность и право: актуальные проблемы // Цивилистические записки. Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 2. М.; Екатеринбург, 2002; *Андреева Е. М.* Становление права муниципальной собственности в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 3; *Велихов Л*. Основы городского хозяйства. В 2-х ч. Ч.2. М., 1928; *Витрянский В.В.* Некоторые проблемы применения законоположений о правовом статусе государственных и муниципальных учреждений // Законодательство. 2006. №12; *Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством / Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ. М.: Изд-во "Дело", 1998; *Георгиева Т. П.* Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации (межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2000; *Илюхина Е. А.* Правовое регулирование отношений муниципальной собственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996; Камалов О.А. Гражданская правосубъектность муниципальных образований: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001; *Кобилев А. Г.* Муниципальная собственность. Формирование, функции, управление. Ростов-на-Дону, 1996; *Колюшин Е. И.* О праве муниципальной собственности // Журнал российского права. 1997. № 9; *Модин Н.А.* Муниципальная казна как объект муниципальной собственности: сравнительное исследование // Современное право. 2007. №3; Муниципальная собственность: проблемы управления. Нижний Новгород, 1996; *Суханов Е.А.* О развитии гражданско-правового статуса государственных и муниципальных учреждений // Законодательство. 2006. №12; *Суханов Е.А.* Общие положения о праве собственности и других вещных правах (Комментарий Гражданского кодекса РФ). // Хозяйство и Право. 1995. №6; *Тюхтенев А.С.* Экономическая (материальная) основа местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; *Уваров А.А.* Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления // Журнал российского права. 1999. №4; *Шишкин А. А.* Правовые проблемы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1999; *Щепачев В.А*. О ресурсах муниципального образования и их соответствии полномочиям, осуществляемым органами местного самоуправления // Местное право. 2001. №8.

Правовой институт имущественной основы местного самоуправления является межотраслевым правовым институтом, направленным на регулирование отношений, возникающих в сфере имущественного обеспечения компетенции населения муниципального образования, а также муниципальных органов и должностных лиц, и состоящим из норм гражданского и муниципального права.

В содержании данного правового института ведущее место занимают нормы, регулирующие правовое положение муниципальной собственности. В связи с этим, следует указать, что понятие “муниципальная собственность” было впервые введено в Российское законодательство Законом РСФСР “О собственности в РСФСР” от 24 декабря 1990 года, определяющем родовые признаки муниципальной собственности, которые связывались с удовлетворением жизненных и первоочередных интересов и потребностей населения.

В настоящее время, муниципальная собственность представляет собой одну из трех официальных форм собственности, признаваемых и защищаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации. Так в п. 1 ст. 212 Гражданского кодекса Российской Федерации закреплено, что в Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

В соответствии со ст. 215 ГК РФ муниципальная собственность представляет собой имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

Право муниципальной собственности, являясь разновидностью права собственности, представляет собой имущественное правоотношение в рамах которого выделяются три составных элемента:

1) Субъект права собственности - собственник муниципального имущества;

2) Объекты по поводу которых возникает правоотношение муниципальной собственности - объекты муниципальной собственности;

3) Содержание соответствующего правоотношения в состав которого входят три вида правомочий:

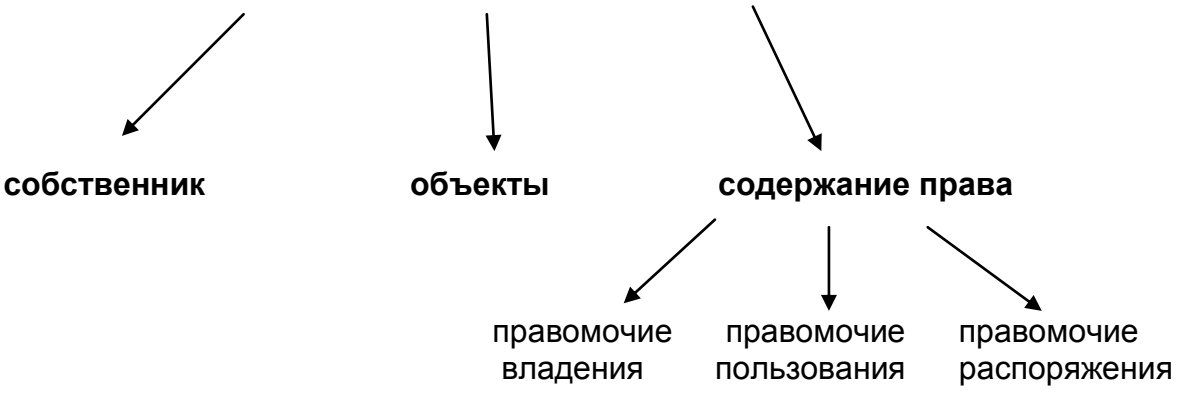
а) правомочия по владению объектами муниципальной собственности;

б) правомочия по пользованию объектами муниципальной собственности;

в) правомочия по распоряжению объектами муниципальной собственности.

Схема 5.2.1.

Право муниципальной собственности



I. Собственником муниципального имущества в законодательстве определяется муниципальное образование.

Вопрос о собственнике муниципального имущества является достаточно сложным. Так законодатель в ч.1 ст. 51 Федерального закона **"**Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации**"** от 28.08.95 N 154-ФЗ, указывал, что права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, население непосредственно. Аналогичного подхода придерживается законодатель в уже упомянутой ст. 215 Гражданского Кодекса Российской Федерации. При таком подходе предполагается, что собственником объектов муниципальной собственности является муниципальное образование.

Данный вывод подтверждается материалами судебной практики. К примеру, Федеральный Арбитражный Суд Приволжского округа, при рассмотрении дела по заявлению муниципального учреждения о признании недействительным решения налогового органа о привлечении к налоговой ответственности по ч. 1 ст. 126 НК РФ направил дело на новое рассмотрение для привлечения к участию в деле собственника имущества - муниципального образования[357].

Однако, следует учитывать, что в качестве первичного собственника муниципального имущества следует рассматривать население муниципального образования, которое делегирует органам местного самоуправления или муниципальным должностным лицам полномочия по владению, пользованию или распоряжению объектами муниципальной собственности. Причем важно отметить, что местное население имеет возможность в любой момент, посредством соблюдения ряда юридических процедур, лишить муниципальный орган или должностное лицо переданных полномочий.

В связи с этим, следует учитывать, что владение, пользование и распоряжение объектами муниципальной собственности в соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации, закрепляющей норму о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, является прежде всего правом самого населения, проживающего на территории муниципального образования, которое может быть реализовано посредством проведения местных референдумов.

Практически же большинство правомочий собственника по владению, пользованию или распоряжению объектами муниципального имущества осуществляют органы местного самоуправления. В связи с этим, в Уставах муниципальных образований часто закрепляются нормы о передаче правомочий пользования и распоряжения объектами муниципальной собственностью от населения к органам и должностным лицам местного самоуправления.

В п. 2 ст. 125 Гражданского Кодекса Российской Федерации указано, что от имени муниципального образования права собственника осуществляют именно органы местного самоуправления, т.е. они могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Представительные органы муниципальных образований реализуют отдельные правомочия, составляющие право муниципальной собственности.

---

[357] ПОСТАНОВЛЕНИЕ ФАС ПОВОЛЖСКОГО ОКРУГА от 11.12.2007 по делу N А49-1405/2007-80А/7

Основной формой их реализации является деятельность, связанная с принятием местных нормативных актов, определяющих порядок управления муниципальной собственностью.

Однако, в первую очередь, правомочия, составляющие право муниципальной собственности, реализуют исполнительные муниципальные органы и должностные лица. Так, Глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, либо назначаемый по конкурсу Глава местной администрации и вся совокупность подчиненных им муниципальных органов и должностных лиц, осуществляют непосредственное распоряжение объектами муниципальной собственности в различных формах. К примеру, Глава муниципального образования может принимать во исполнение решений местного представительного органа нормативные правовые акты, определяющие порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

К тому же Глава муниципального образования, а по его поручению различные исполнительные органы и должностные лица местного самоуправления, могут принимать и ненормативные (правоприменительные) акты по вопросам пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Указанные исполнительские структуры могут осуществлять правомочия, связанные с распоряжением муниципальной собственностью, не только непосредственно своими действиями, но и опосредованно через муниципальные предприятия, а также через иные хозяйствующие субъекты, являющиеся по своему правовому положению посредниками в управлении собственностью муниципальных образований.

Таким образом, можно выделить следующих субъектов, в различных формах реализующих правомочия собственника в отношении объектов муниципального имущества:

1. Население реализует базовые правомочия, составляющие право муниципальной собственности:

1) посредством местных референдумов;

2) через выборные органы местного самоуправления;

3) через органы территориального общественного самоуправления;

4) через другие образуемые в муниципальном образовании органы местного самоуправления;

2. Муниципальное образование, реализующее права собственника посредством муниципальных органов.

3. Местный представительный орган осуществляет отдельные правомочия по владению, пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности, посредством принятия нормативных актов, определяющих порядок управления муниципальной собственностью;

4. Глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, либо назначаемый по конкурсу Глава местной администрации и вся подчиненная им совокупность муниципальных органов и должностных лиц, непосредственно осуществляющая отдельные правомочия по владению, пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности, а также через муниципальные предприятия и иные хозяйствующие субъекты муниципальных образований, являющиеся посредниками в управлении муниципальной собственностью.

Схема 5.2.2.

Субъекты, реализующие правомочия собственника муниципального имущества



Следует отметить, что вопрос четкого определения собственника муниципального имущества имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение. К примеру, Определением Высшего Арбитражного Суда РФ было отказано в передаче в Президиум ВАС РФ дела по иску о признании недействительным зарегистрированного права собственности на нежилое помещение для пересмотра в порядке надзора судебных актов, так как суд, удовлетворяя заявленные требования, правомерно исходил из того, что спорное имущество, являющееся муниципальной собственностью, было отчуждено по договору купли-продажи лицом, не являющимся его собственником или лицом, уполномоченным распоряжаться спорным имуществом[358].

II. Перечень объектов муниципальной собственности определяется в Федеральном законодательстве.

В соответствии с действующим законодательством в собственности муниципальных образований может находиться следующее имущество:

1) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления,

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Объем имущества муниципального образования зависит от вида муниципального образования (поселение, муниципальный район, городской округ). При этом наибольший объем муниципального имущества закрепляется за городским округом.

В настоящее время в собственности **поселений** могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

2) автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

---

[358] ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВАС РФ от 20.02.2008 N 1539/08 по делу N А65-3974/2007-сг3-12

3) жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;

4) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения;

5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

6) объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;

7) имущество библиотек поселения;

8) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

9) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

10) имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

11) имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

12) имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

13) имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

14) имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

15) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;

16) пруды, обводненные карьеры на территории поселения;

18) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

19) имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

20) имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья.

В собственности **муниципальных районов** могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района;

2) автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

3) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района;

5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

6) имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

7) имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;

8) имущество, предназначенное для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

9) имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

10) архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;

11) имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;

12) имущество межпоселенческих библиотек;

13) имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

14) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами;

15) пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района;

16) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района;

17) имущество, предназначенное для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

18) имущество, предназначенное для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта;

19) имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

20) имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

21) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

В собственности **городских округов** могут находиться все виды вышеперечисленного имущества поселений и муниципальных районов.

Следует особо отметить тот факт, что в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления,

муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению.

К тому же, как отмечал Президиум Высшего Арбитражного суда РФ в случае необоснованного включения имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность, в состав государственной собственности субъекта РФ, муниципальное образование вправе обратиться в суд за защитой своих нарушенных прав. Однако, принудительное изъятие спорного имущества у собственника путем издания органом местного самоуправления акта о включении этого имущества в состав муниципальной собственности не допускается[359].

Следует также иметь ввиду, что имущество, находящееся в собственности муниципальных образований подразделяется на две части.

1) К первой его части относится имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

2) Вторую часть составляет муниципальная казна соответствующего муниципального образования.

Муниципальная казна определяется в п. 3 ст. 215 Гражданского кодекса РФ как средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями.

В отличие от имущества, закрепленного за муниципальными предприятиями и учреждениями, муниципальное казенное имущество находится в непосредственном владении, пользовании и распоряжении муниципального образования. Соответствующему органу местного самоуправления могут быть делегированы правомочия по самостоятельному распоряжению муниципальным казенным имуществом при учете его целевого назначения либо задач, определяемых населением муниципального образования непосредственно или представительным органом местного самоуправления.

Следует отметить, что для уполномоченного на управление муниципальной казной органа могут быть установлены ограничения в соответствии с нормами Гражданского кодекса РФ, регулирующими порядок совершения гражданско-правовых сделок, и нормами приватизационного законодательства, регламентирующими порядок отчуждения муниципального имущества.

Кроме того, муниципальное казенное имущество отличается большой спецификой своего правового режима:

во-первых, оно не принадлежит на вещных правах никаким юридическим лицам;

во-вторых, муниципальное казенное имущество не используется юридическими лицами в качестве собственных основных или оборотных средств, и отражается в бухгалтерской отчетности указанных организаций лишь в специально определенных законом случаях как чужое имущество;

в-третьих, муниципальные образования в соответствии с законодательством РФ не признаны юридическими лицами, а значит, они не ведут баланс как форму бухгалтерской отчетности, применяемой для учета своего имущества, и естественно, муниципальную казну нельзя рассматривать в качестве объекта бухгалтерского учета в общепринятом смысле.

---

[359] ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРЕЗИДИУМА ВАС РФ от 02.07.2002 N 8230/01 по делу N А41-К2-2145/01

III. Содержание права муниципальной собственности составляет совокупность правомочий собственника муниципального имущества по владению, пользованию и распоряжению соответствующими объектами.

Говоря о содержании права муниципальной собственности, следует отметить, что отмеченный вид права собственности представляет собой, по мнению Е.А. Суханова, “наиболее широкое по содержанию вещное право, которое дает возможность своему обладателю-собственнику и только ему определять содержание и направления использования принадлежащего ему имущества, осуществляя над ним полное "хозяйственное господство"[360].

В соответствии с п. 1 и 2 ст. 209 ГК собственнику муниципального имущества принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом, то есть он вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Собственник муниципального имущества наделен следующими правомочиями:

1) обладая правомочиями владения, собственник муниципального имущества наделен основанной на законе возможностью иметь у себя данное имущество, фактически обладать им, числить на своем балансе;

2) обладая правомочиями пользования, собственник муниципального имущества наделен основанной на законе возможностью эксплуатации, хозяйственного или иного использования имущества путем извлечения из него полезных свойств, его потребления;

3) обладание же правомочиями распоряжения предполагает наличие у собственника возможности определять юридической судьбу своего имущества (отчуждение по договору, уничтожение и т. д.).

У собственника муниципального имущества одновременно концентрируются все три вышеназванных правомочия. Наличие у собственника муниципального имущества указанных правомочий устраняет возможность для всех других лиц каким-либо образом воздействовать на принадлежащее ему имущество без соответствующего волеизъявления собственника.

Как уже отмечалось, от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления, которые самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Как уже отмечалось, имущество органов местного самоуправления является объектом муниципальной собственности. Существование таких объектов обусловлено тем, что для осуществления своей деятельности муниципальные органы наделяются определенным имуществом: здания, аппаратура, мебель и т.п. Однако, так как понятие “орган местного самоуправления” не обозначает субъекта имущественных отношений,

---

[360] Суханов Е. Общие положения о праве собственности и других вещных правах (Комментарий Гражданского кодекса РФ). // Хозяйство и Право. 1995. №6. С.29.

регулируемых гражданским правом, то в гражданско-правовых отношениях муниципальный орган должен функционировать в организационно-правовой форме, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

В настоящее время, такой организационно-правовой формой для муниципального органа является вид юридического лица, обозначаемый как “учреждение”, являющееся в соответствии со ст.120 Гражданского Кодекса Российской Федерации, организацией, созданной собственником (населением муниципального образования) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемое им полностью или частично (из местного бюджета). Муниципальный орган, как учреждение, в отношении закрепленного за ними имущества осуществляют в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями местного населения и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им.

Собственник муниципального имущества вправе в соответствии со ст. 296 Гражданского Кодекса Российской Федерации изъять у органов местного самоуправления излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления в отношении муниципальных предприятий и учреждений:

1) определяют цели, условия и порядок деятельности;

2) утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей,

3) заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования;

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

Одной из форм распоряжения и приумножения муниципальной собственности является производственная деятельность муниципальных предприятий. Однако, муниципальные предприятия в отличие от чисто коммерческих организаций, цель которых состоит в извлечении прибыли в интересах участников этих организаций, не могут получать неограниченную прибыль и использовать ее в сферах, не связанных с интересами своего населения.

Муниципальные предприятия наделяются имуществом на праве хозяйственного ведения, которое представляет собой особую разновидность вещных прав в гражданском законодательстве Российской Федерации. Субъектами права хозяйственного ведения в соответствии со ст. 294 ГК РФ могут быть только юридические лица в форме государственного или муниципального унитарного предприятия. Муниципальное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и

распоряжается этим имуществом в пределах, установленных Гражданским кодексом РФ.

Муниципальное образование как собственник имущества муниципального предприятия, находящегося у него в хозяйственном ведении, в соответствии с законом решает вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначает директора (руководителя) предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества. Собственник имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия.

При этом, с позиции правоприменителей, на муниципальное имущество, переданное в хозяйственное ведение муниципальному предприятию, не может быть наложен арест, поскольку собственник имущества не может отвечать за долги муниципального унитарного предприятия[361].

Администрация муниципального предприятия не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, оно распоряжается самостоятельно, за исключением случаев, установленных законом или иными правовыми актами.

Следует отметить, что к собственности муниципального образования относится имущество, закрепленное за муниципальными учреждениями на праве оперативного управления. Право оперативного управления в соответствии с п. 1 ст. 296 Гражданского Кодекса Российской Федерации предполагает право учреждения владеть, пользоваться и распоряжаться закрепленным за ним муниципальным имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями его деятельности, заданиями собственника и назначением имущества.

Муниципальное образование в лице соответствующих органов муниципальной власти вправе в соответствии с п. 2 ст. 296 Гражданского Кодекса РФ изъять у муниципального учреждения излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению. Из смысла этой статьи видно, что изъятие имущества у муниципального учреждения возможно лишь в этих трех вышеуказанных законом случаях, т.е. усмотрение собственника четко ограничено законом.

Рассматривая содержание права муниципальной собственности в отношении этих объектов, укажем, что в п. 1 ст. 297 Гражданского Кодекса Российской Федерации четко определяется объем правомочий по распоряжению имуществом, принадлежащим на праве оперативного управления муниципальному учреждению. Указанный субъект гражданско-правовых правоотношений в соответствии с п. 1 ст. 298 ГК РФ лишен права распоряжения, в том числе и отчуждения, закрепленным за ним имуществом или имуществом, полученным по смете.

Муниципальное учреждение даже с согласия собственника не вправе отчуждать закрепленное за ним как движимое, так и недвижимое имущество собственника. Если же такая необходимость возникла, то администрация муниципального учреждения обязана просить компетентный орган местного

---

[361] ПОСТАНОВЛЕНИЕ ФАС ЗАПАДНО - СИБИРСКОГО ОКРУГА от 14.02.2006 N Ф04-302/2006(19732-А45-20)

самоуправления о том, чтобы он сам (от имени муниципального образования) произвел отчуждение муниципального имущества.

Рассматривая институт муниципальной собственности, следует особо отметить, что в законодательстве достаточно часто используется термин «управление муниципальной собственностью». В историческом аспекте, следует указать, что термин «управление собственностью» стал использоваться законодателем лишь в начале 90-х гг. К примеру, в процессе разработки ныне действующего ГК РФ некоторыми учеными предлагалось наряду с такими правомочиями собственника, как владение, пользование и распоряжение указать правомочие по управлению имуществом.. Однако этого не произошло, так как законодатель решил последовать нашим российским традициям, посчитав, что когда речь идет об управлении имуществом, «триады» достаточно, поскольку управление может рассматриваться как составная часть права собственника распоряжаться имуществом[362].

Если же говорить о содержании самого термина «управление», то следует указать, что данный термин исходит от латинского administratio (управление, руководство) и в буквальном смысле означает организационную деятельность по руководству чем-либо[363]. Под управлением муниципальной собственностью, применительно к проблематике муниципального права, следует понимать порядок принятия решений, связанных с владением, пользованием и распоряжением объектами муниципальной собственности, компетентными субъектами муниципальных правоотношений.

В заключение следует отметить, что если обратиться к практике функционирования муниципальных образований, то полномочия в сфере управления муниципальной собственностью распределяются следующим образом:

1) Нормотворческие полномочия в области установления порядка владения, пользования, распоряжения муниципальной собственностью могут реализовывать местный представительный орган, а также в исключительных случаях население муниципального образования посредством схода или референдума.

2) Исполнительно-правоприменительными полномочиями в области управления муниципальной собственностью на территории муниципального образования наделен только исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления - Администрация муниципального образования.

---

[362] Алексеев С.С. Собственность и право: актуальные проблемы // Цивилистические записки. Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 2. М.; Екатеринбург, 2002. С. 67.

[363] См.: Словарь иностранных слов. М., 1997. С. 18.

§-5.3. Правовой институт финансовой основы местного самоуправления

- Понятие правового института финансовой основы муниципального образования
- Понятие бюджета муниципального образования
- Доходная часть бюджета муниципального образования
- Расходная часть бюджета муниципального образования
- Понятие и содержание бюджетного процесса в муниципальном образовании
- Муниципальный финансовый контроль

Литература

Анимица К., Дворядкина Е., Силин Я. Бюджет большого города. М., 2002; *Берг О.В.* О некоторых сложных вопросах правового регулирования финансовых основ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2002. №3*; Костюков А.Н.* Законность местных лицензионных сборов // Законодательство. 2002. № 11; *Костюков А.Н., Глазунова И.В.* История развития местных налогов и сборов в России // История государства и права. 2003. №1; *Красовская А.А.* Компетенция органов местного самоуправления Российской Федерации в финансовой сфере (конституционно-правовое исследование): Автореф. Дис. …канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003; *Курчинский М.* Городские финансы. СПб., 1911; *Мокрый В.С.* Межбюджетные отношения и финансовые основы местного самоуправления. http//www.lawmix.ru; *Овчинников И. В.* Финансовая основа местного самоуправления. // Хозяйство и Право. 1996. № 4; *Поляк Г. Б.* Финансы местных Советов. М.: Финансы и статистика, 1991; *Сергеев А.А.* О новеллах бюджетного законодательства и их влиянии на правовой статус российского местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. №14; *Твердохлебов В.Н.* Местное обложение. Одесса, 1909; Тепляков Д.О. Понятие и сущность бюджетного процесса, муниципальный бюджетный процесс // Конституционное и муниципальное право. 2007. №23; Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях среднесрочного планирования. Круглый стол // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №7. С.33; *Чуликовский К.Ю.* Понятие местного бюджета и его доходов в российском бюджетном праве // Современное право. 2007. №9; Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. М., 2002.

При рассмотрении любой разновидности публичной власти определяющее влияние имеет фактор, связанный с ее финансовой устойчивостью. Реальное властно-правовое регулирование муниципальных общественных отношений невозможно без наличия самостоятельной и крепкой финансовой базы. Именно, на регулирование данного вопроса направлена совокупность юридических норм, выделяемых в рамках муниципального права и образующих межотраслевой **правовой институт финансовой основы местного самоуправления.**

Межотраслевой правовой институт финансовой основы местного самоуправления направлен на регулирование отношений, возникающих в сфере финансового обеспечения компетенции населения муниципального образования, а также муниципальных органов и должностных лиц, и состоит из норм финансового, бюджетного и муниципального права.

В содержании данного правового института ведущее место занимают нормы, регулирующие правовое положение **финансов муниципального образования**, представляющих собой принадлежащую муниципальному образованию на праве собственности или на праве пользования совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения. В соответствии с федеральным законодательством к финансам муниципального образования относятся:

1) денежные средства, поступающие на счета местного бюджета;
2) денежные средства, поступающие на счета различных внебюджетных фондов, создаваемых органами местного самоуправления;
3) государственные и муниципальные ценные бумаги, содержащие финансовые активы и принадлежащие органам местного самоуправления на праве собственности;
4) другие финансовые средства.

Следует отметить, что некоторые ученые, такие как А.Г. Воронин, В.А. Лапин и А.Н. Широков А.Н. предлагают иной подход к содержанию финансов муниципального образования, отмечая, что финансы образовываются из трех источников:

1) Государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;
2) собственных средств муниципального образования (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т.п.);
3) заемных средств или муниципального кредита[364].

Приводя указанную классификацию, авторы отмечают тот факт, что соотношение этих трех источников муниципальных финансов определяет степень самостоятельности соответствующего муниципального образования, т.к. преимущество в структуре местных финансов первой или третьей группы порождает зависимость муниципального образования от государства или кредитных учреждений.

В.Г. Игнатов и В.В. Рудой считают, что местные финансовые ресурсы наиболее рационально будет разделить на три укрупненные группы:

1) бюджетные средства,
2) средства муниципальных внебюджетных фондов
3) финансовые ресурсы предприятий, находящихся в муниципальной собственности[365].

Рассматривая содержание финансов муниципального образования, следует помнить, что права собственника в отношении финансов муниципального образования осуществляются от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

---

[364] Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С.59.

[365] Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. Ростов-на-Дону. 2001. С.185.

Вне зависимости от подходов к содержанию финансов муниципального образования следует отметить, что его основу составляют средства **бюджета муниципального образования,** под которым понимается - финансовый план муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления.

Бюджет муниципального образования входит в состав бюджетной системы Российской Федерации, представляющей собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

К бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся:

1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

2) бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

3) местные бюджеты, в том числе бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

4) бюджеты городских и сельских поселений.

В соответствии с законодательством России, каждое муниципальное образование обязано иметь собственный бюджет (местный бюджет). Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района. В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями.

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

Бюджет муниципального образования составляется на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря. В целях составления и исполнения бюджета муниципального образования используется бюджетная классификация Российской Федерации, представляющая собой группировку доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемую для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В структуре бюджета муниципального образования выделяются доходная часть и расходная часть.

I. Доходная часть бюджета муниципального образования. К доходам местного бюджета относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

К налоговым доходам муниципального бюджета относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации налогов и сборов.

Налог представляет собой обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или

оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Сбор представляет собой обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

К неналоговым доходам муниципального бюджета относятся:

1) доходы от использования имущества, находящегося муниципальной собственности;

2) доходы от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;

3) доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями;

4) средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

5) средства самообложения граждан;

6) иные неналоговые доходы.

К безвозмездным поступлениям бюджета муниципального образования относятся:

1) дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

2) субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);

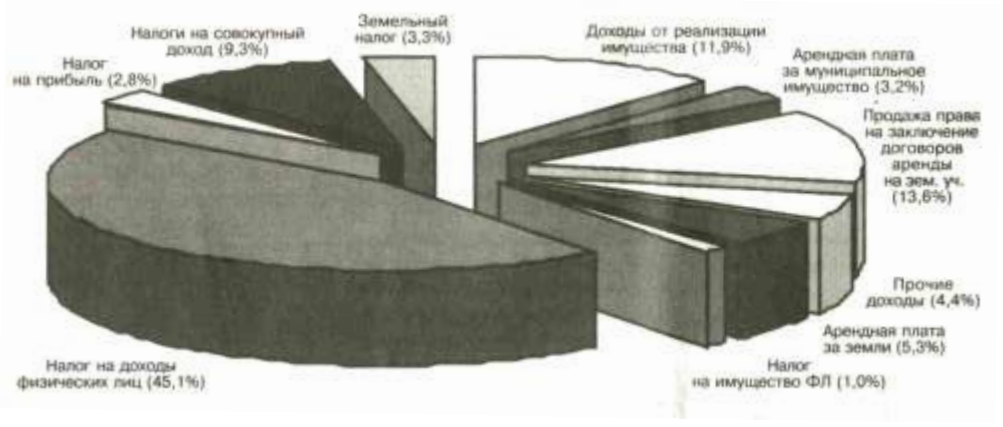
3) субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;

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

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

Схема 5.3.1.

Примерная структура доходной части бюджета городского округа за 2007 год (по налоговым и неналоговым доходам)



В настоящее время в доходную часть бюджета муниципального образования включаются следующие средства, образующие собственные доходы местного бюджета:

1) Средства самообложения граждан, под которыми понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен. Вопросы введения и использования указанных разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

2) Доходы от местных налогов и сборов, перечень которых, а также полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Доходы от местных налогов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных образований по налоговым ставкам, установленным решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

В настоящее время к местным налогам относятся:

1) земельный налог;

2) налог на имущество физических лиц.

Следует особо учитывать то факт, что приведенный перечень местных налогов и сборов является исчерпывающим, так как не могут устанавливаться местные налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ. Кроме того, важно учитывать то обстоятельство, что нормативные акты местного представительного органа о введении того или иного местного налога имеют только перспективное действие и не могут порождать обязанности по уплате налогов до их введения, на что обращено внимание в Постановлении Президиума ВАС РФ от 21.09.2005г.[366]

3) Доходы от региональных налогов и сборов.

В соответствии с действующим законодательством к региональным налогам относятся:

1) налог на имущество организаций;

2) налог на игорный бизнес;

3) транспортный налог.

Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах

В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта Российской Федерации нормативами отчислений, установленными законом субъекта Российской Федерации, могут зачисляться доходы от определенных видов региональных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации.

---

[366] ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРЕЗИДИУМА ВАС РФ от 21.09.2005 N 885/05 по делу N А55-5577/2004-10.

Установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год или иным законом субъекта Российской Федерации на ограниченный срок не допускается.

4) Доходы от федеральных налогов и сборов.

Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по нормативам отчислений и налоговым ставкам, установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах устанавливаются единые для всех муниципальных образований налоговые ставки и (или) нормативы отчислений для зачисления доходов от определенного вида федерального налога (сбора) в соответствующие местные бюджеты.

В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации нормативами отчислений, установленными законом субъекта Российской Федерации, могут зачисляться доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и (или) иным законом субъекта Российской Федерации на ограниченный срок не допускается.

В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

налога на доходы физических лиц - по нормативу 10 процентов;

единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 30 процентов;

государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий, за выдачу органом местного самоуправления поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, - по нормативу 100 процентов.

5) Безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней и другие безвозмездные перечисления.

Существование указанных форм финансовой помощи обусловлено тем обстоятельством, что в настоящее время большое число муниципальных образований не в состоянии самостоятельно за счет собственных доходных источников сформировать доходную часть своего бюджета, соответствующую требуемым расходам. В связи с этим, в законодательстве для выполнения социальных обязательств муниципальными образованиями в качестве доходов местных бюджетов предусмотрена финансовая помощь из федерального и региональных бюджетов, осуществляемая в следующих формах:

а) Дотации – бюджетные средства, предоставляемые местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения на безвозмездной и безвозвратной основе.

б) Субвенции – бюджетные средства, выделяемые безвозвратно и безвозмездно на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае не использования их по целевому назначению в установленный срок.

в) Субсидии – бюджетные средства, предоставляемые местному бюджету на условиях долевого финансирования целевых расходов.

6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления.

В отношении штрафов следует учитывать, что административные штрафы, поступившие в результате контрольной деятельности органов государственной и муниципальной власти, закрепленные за бюджетом муниципального образования, относятся к доходам местных бюджетов и не могут быть переданы в бюджет РФ или субъекта РФ, на что было особо обращено внимание Верховным Судом РФ.[367]

9) добровольные пожертвования;

10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления.

В качестве примера подобных поступлений можно отметить муниципальные заимствования. Их существование обусловлено тем, что муниципальные образования наделены правом привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

Следует особо отметить тот факт, что состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения установленного федеральным законодательством перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации.

Федеральный закон, предусматривающий изменение состава собственных доходов местных бюджетов, вступает в силу с начала очередного финансового года, но не ранее чем через три месяца после его принятия.

II. Расходная часть бюджета муниципального образования.

Расходы бюджета муниципального образования представляют собой финансовые средства, направляемые на решение на территории муниципального образования вопросов местного значения, а также вопросов государственного значения, делегированных органам местного самоуправления.

Расходы бюджета муниципального образования можно подразделить на два вида:

---

[367] Определение Верховного Суда РФ от 06.12.2002 N 30-Г02-8

1) Капитальные расходы, представляющие собой инновационные, инвестиционные расходы, направляемые на нужды развития муниципального образования.

2) Текущие расходы, представляющие собой расходы, обеспечивающие текущие нужды муниципального образования, связанные с финансированием муниципальных органов, предприятий и учреждений.

Расходная часть местных бюджетов включает:

1) расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации и связанные с финансированием выполнения конкретных вопросов местного значения, таких как:

- Жилищно-коммунальное хозяйство
- Градостроительство
- Образование
- Культура и искусство
- Средства массовой информации
- Здравоохранение
- Физическая культура и спорт
- Социальная политика
- Молодежная политика
- Правохранительная деятельность и обеспечение безопасности
- Промышленность, энергетика и строительная индустрия
- Топливно-энергетический комплекс
- Сельское хозяйство и рыболовство
- Мероприятия по землеустройству
- Охрана окружающей среды и природных ресурсов
- Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика
- другие вопросы, отнесенные к вопросам местного значения.

2) расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

3) расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;

4) расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;

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

6) иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Схема 5.3.2.

Примерная структура расходов бюджета городского округа за 2007 год



Следует особо отметить, что расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации. В связи с этим следует помнить, что органам местного самоуправления муниципальных образований не могут быть делегированы полномочия по распределению и закреплению расходов бюджетов даже, если в границах их территории находятся другие муниципальные образования, на что особо обращено внимание в Постановлении Конституционного Суда РФ №16-П от 11.11.2003г.

Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в порядке, установленном местной администрацией.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

При этом следует помнить, что в соответствии с действующим законодательством только органы местного самоуправления, а не государственные органы любого уровня, вправе принять решение о создании того или иного органа или отдела для решения вопросов местного значения, установить их штатную численность, на что было указано Верховным Судом РФ[368].

Порядок осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, устанавливается соответственно федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В случаях и порядке, предусмотренных указанными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществление расходов местных бюджетов на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, может регулироваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

При изучении расходной части бюджета муниципального образования важно учитывать, что размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ "О

---

[368] Определение Верховного Суда РФ от 13.08.2002 N 58-Г02-24

размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".

Муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета. Порядок формирования, обеспечения размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа устанавливается уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

III. Бюджетный процесс в муниципальных образованиях.

Бюджетный процесс в муниципальных образованиях представляет собой осуществляемую в соответствии с законодательством деятельность муниципальных органов по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета, а также контролю за его составлением и исполнением.

Участниками бюджетного процесса муниципального образования являются:

1) Глава муниципального образования;

2) Собрание депутатов муниципального образования;

3) Глава Администрации муниципального образования;

4) исполнительно-распорядительные органы муниципального образования:

а) администрация муниципального образования,

б) Финансовое управление Администрации муниципального образования ;

5) контрольно-счетная палата муниципального

6) главные распорядители бюджетных средств;

7) главные администраторы доходов бюджета;

8) главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета;

9) получатели бюджетных средств.

Особенности бюджетных полномочий участников бюджетного процесса в муниципальном образовании, являющихся органами местного самоуправления муниципального образования, устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними Положением о бюджетном процессе в муниципальном образовании и в установленных ими случаях иными нормативными правовыми актами.

Участники муниципального бюджетного процесса наделаются следующими основными полномочиями для участия в бюджетном процессе:

1. Представительный орган муниципального образования:

1) рассматривает и утверждает бюджет муниципального образования и отчет об его исполнении;

2) осуществляет последующий контроль за исполнением бюджета муниципального образования,

3) формирует и определяет правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджета;

4) осуществляет другие полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, Субъектов РФ и муниципальных образований;

5) проводит публичные слушания по проектам решений о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год и об исполнении бюджета муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования не имеет права выполнять функции по исполнению бюджета и создавать свои резервные фонды.

2. Исполнительно-распорядительные органы и должностные лица муниципального образования (Глава местной администрации, местная администрация, руководитель финансового управления, финансовое

управление), являющиеся главными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета, осуществляют следующие бюджетные полномочия:

1) обеспечивают составление проекта бюджета муниципального образования;

2) вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение представительного органа муниципального образования;

3) детализируют объекты бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;

4) обеспечивают исполнение бюджета муниципального образования и составление бюджетной отчетности,

5) представляют отчет об исполнении бюджета муниципального образования на утверждение представительного органа муниципального образования,

6) обеспечивают управление муниципальным долгом, осуществление муниципальных заимствований.

Основные стадии бюджетного процесса. В качестве основных стадий бюджетного процесса следует отметить следующие этапы:

1) Разработка прогноза экономического и социального развития, составление проекта бюджета и составление проекта соответствующего Решения представительного органа.

Проект бюджета муниципального образования составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципального образования. Проект бюджета муниципального образования составляется и утверждается сроком на один год (на очередной финансовый год).

Организация разработки проекта решения представительного органа о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год осуществляется Финансовым управлением и начинается не позднее, чем за 7 месяцев до начала очередного финансового года. Финансовое управление имеет право запрашивать и получать от органов местного самоуправления сведения, необходимые для составления проекта решения представительного органа о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год. Проект решения представительного органа бюджете муниципального образования на очередной финансовый год рассматривается Главой администрации муниципального образования.

2) Рассмотрение проекта и принятие бюджета муниципального образования.

Глава администрации представляет на рассмотрение представительного органа проект решения представительного органа о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год не позднее 1 ноября текущего года. Глава Администрации одновременно с внесением в представительный орган публикует проект решения представительного органа о бюджете на очередной финансовый год в официальных печатных изданиях органов местного самоуправления.

В течение суток с момента внесения проекта решения представительного органа о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год в представительный орган его руководитель направляет проект бюджета в бюджетную комиссию для подготовки в течение трех рабочих дней заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям законодательства. Председатель представительного органа на основании заключения бюджетной комиссии выносит решение о принятии проекта решения о

бюджете на очередной финансовый год к рассмотрению представительным органом либо о возвращении его Главе администрации на доработку.

Доработанный проект решения представительного органа о бюджете на очередной финансовый год со всеми необходимыми документами и материалами должен быть представлен в представительный орган повторно в течение пяти рабочих дней. Представительный орган рассматривает в первом чтении проект решения представительного органа о бюджете на очередной финансовый год в течение 30 дней со дня его внесения Главой администрации.

Председатель представительного органа направляет проект решения о бюджете на очередной финансовый год в течение трех рабочих дней в комиссии представительного органа, субъектам правотворческой инициативы для внесения замечаний и предложений к проекту, в контрольный орган муниципального образования на заключение, а также обеспечивает подготовку заключений по проекту решения в соответствии с Регламентом представительного органа.

Проект решения о бюджете на очередной финансовый год рассматривается в течение 10 дней комиссиями представительного органа. Результаты рассмотрения обобщаются бюджетной комиссией, которая принимает решение по проекту решения представительного органа о бюджете на очередной финансовый год, а также готовит проект решения представительного органа о принятии в первом чтении проекта решения представительного органа о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год.

При рассмотрении в первом чтении проекта решения представительного органа о бюджете на очередной финансовый год заслушивается доклад руководителя финансового управления, содоклад председателя бюджетной комиссии, заключение контрольного органа и принимается решение о принятии или отклонении указанного проекта решения в первом чтении.

В случае принятия представительным органом указанного проекта решения в первом чтении утверждаются основные характеристики бюджета. Представительный орган не имеет права увеличивать доходы и дефицит бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Главы администрации.

В случае отклонения в первом чтении проекта решения представительного органа о бюджете на очередной финансовый год представительный орган имеет право:

1) передать указанный проект решения в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик бюджета, состоящую из представителей представительного органа и представителей муниципальных исполнительно-распорядительных органов для разработки согласованного варианта основных характеристик бюджета на очередной финансовый год в соответствии с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях бюджетной комиссии, муниципального контрольного органа;

2) вернуть указанный проект Главе администрации на доработку.

В течение 30 дней со дня рассмотрения проекта решения представительного органа о бюджете на очередной финансовый год в первом чтении представительный орган рассматривает его во втором чтении. Субъекты правотворческой инициативы направляют свои поправки к проекту решения представительного органа о бюджете на очередной финансовый год в бюджетную комиссию в срок не позднее 15 дней со дня рассмотрения проекта решения представительного органа о бюджете на очередной финансовый год в первом чтении.

Представительный орган рассматривает в третьем чтении проект решения о бюджете на очередной финансовый год в течение 10 дней со дня принятия указанного проекта во втором чтении, но не позднее 15 декабря текущего года.

При рассмотрении в третьем чтении указанный проект голосуется в целом. Внесение в него поправок не допускается. Принятое представительным органом решение о бюджете на очередной финансовый год в течение пяти дней направляется Главе муниципального образования для подписания и опубликования. Решение представительного органа о бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее двух дней после его подписания Главой муниципального образования.

В случае отклонения Главой муниципального образования решения представительного органа о бюджете на очередной финансовый год указанное решение передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. Согласительная комиссия в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение представительного органа согласованное решение о бюджете на очередной финансовый год. Представительный орган повторно рассматривает решение о бюджете на очередной финансовый год.

3) Исполнение бюджета муниципального образования.

Исполнение местного бюджета производится в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Кассовое обслуживание исполнения бюджета муниципального образования осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Исполнение муниципального бюджета обеспечивается Главой администрации. Организация исполнения бюджета возлагается на финансовое управление администрации. Исполнение муниципального бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана.

Сводная бюджетная роспись. Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи устанавливается финансовым управлением. Утверждение сводной бюджетной росписи и внесение изменений в нее осуществляются руководителем финансового управления. Утвержденные показатели сводной бюджетной росписи должны соответствовать решению муниципального представительного органа о бюджете.

В случае принятия решения муниципального представительного органа о внесении изменений в решение о бюджете руководитель финансового управления утверждает соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись. В ходе исполнения бюджета показатели сводной бюджетной росписи могут быть изменены в соответствии с приказами руководителя финансового управления или на основании постановлений Главы администрации без внесения изменений в решение муниципального представительного органа о бюджете.

Кассовый план муниципального образования. Под кассовым планом понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году. Финансовое управление устанавливает порядок составления и ведения кассового плана, а также состав и сроки представления главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета сведений, необходимых для составления и ведения кассового плана. Составление и ведение кассового плана осуществляется **финансовым управлением.**

Исполнение муниципального бюджета по доходам предусматривает:

1) Зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году,

установленным законодательством, со счетов органов Федерального казначейства и иных поступлений в муниципальный бюджет.

2) Возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы.

3) Зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

4) Уточнение главным администратором доходов бюджета платежей в бюджет муниципального образования.

5) Перечисление Федеральным казначейством средств, необходимых для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единого счета бюджета муниципального образования на соответствующие счета Федерального казначейства.

Исполнение муниципального бюджета по расходам осуществляется в порядке, установленном Финансовым управлением. Исполнение муниципального бюджета по расходам предусматривает:

1) принятие бюджетных обязательств;

2) подтверждение денежных обязательств;

3) санкционирование оплаты денежных обязательств;

4) подтверждение исполнения денежных обязательств.

В процессе исполнения муниципального бюджета возможна **блокировка расходов бюджета**, представляющая собой сокращение лимитов бюджетных обязательств бюджета по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с решением местного представительного органа о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств или другому получателю бюджетных средств на выполнение определенных условий, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств бюджета либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными.

Блокировка расходов бюджета осуществляется также при выявлении финансовым управлением и Контрольным органом муниципального образования фактов нецелевого использования бюджетных средств.

Решение о блокировке расходов может быть отменено Главой администрации по ходатайству соответствующего главного распорядителя бюджетных средств только после выполнения последним условий, невыполнение которых повлекло за собой блокировку расходов.

Доходы, фактически полученные при исполнении бюджета сверх утвержденного решением муниципального представительного органа о бюджете общего объема доходов, могут направляться финансовым управлением по поручению Главы администрации без внесения изменений в решение муниципального представительного органа о бюджете на текущий финансовый год на замещение муниципальных заимствований, погашение муниципального долга, а также на исполнение публичных нормативных обязательств в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований.

Субсидии и субвенции, фактически полученные при исполнении бюджета сверх утвержденных решением доходов, направляются на увеличение расходов соответственно целям предоставления субсидий и субвенций с внесением изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в решение

муниципального представительного органа о бюджете на текущий финансовый год.

Бюджет муниципального образования обладает **иммунитетом бюджета**, представляющим собой правовой режим, при котором обращение взыскания на бюджетные средства осуществляется только на основании судебного акта, за исключением случаев, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации. Обращение взыскания на средства муниципального бюджета на основании судебных актов производится в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Операции по исполнению бюджета завершаются 31 декабря текущего года.

Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря. До последнего рабочего дня текущего финансового года включительно орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета.

Не использованные получателями бюджетных средств остатки бюджетных средств, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета.

4) Отчет об исполнении и контроль исполнения бюджета муниципального образования.

Годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в местном представительном органе подлежит внешней проверке, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов средств бюджета и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета.

Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета осуществляется Контрольным органом муниципального образования в порядке, установленном решениями местного представительного органа с соблюдением требований Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Главные администраторы средств бюджета не позднее 1 марта текущего финансового года представляют годовую бюджетную отчетность в Контрольный орган муниципального образования для внешней проверки.

Результаты внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств бюджета оформляются заключениями по каждому главному администратору средств бюджета в срок до 1 апреля текущего финансового года.

Глава Администрации представляет отчет об исполнении бюджета одновременно с годовым отчетом об исполнении бюджета для подготовки заключения на него не позднее 1 апреля текущего года. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении бюджета проводится в срок, не превышающий 1 месяц.

Контрольный орган муниципального образования готовит заключение на отчет об исполнении бюджета на основании данных внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств бюджета.

Заключение на годовой отчет об исполнении бюджета представляется Контрольным органом муниципального образования не позднее 1 мая текущего года в местный представительный орган с одновременным направлением Главе Администрации и в Финансовое управление муниципального образования.

Муниципальный финансовый контроль

Муниципальный представительный орган осуществляет следующие формы финансового контроля:

1) предварительный контроль - в ходе обсуждения и утверждения проектов решений о бюджете и иных проектов решений по бюджетно-финансовым вопросам;

2) текущий контроль - в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджета, ежеквартальной (полугодовой, за 9 месяцев) отчетности на заседаниях комиссий, рабочих групп муниципального представительного органа, в ходе депутатских слушаний;

3) последующий контроль - в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджета.

Контроль муниципального представительного органа предусматривает право на:

1) получение от органов местного самоуправления необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;

2) получение от органов, исполняющих бюджет, оперативной (ежемесячной) информации об исполнении бюджета;

3) утверждение (неутверждение) годового отчета об исполнении бюджета;

4) создание собственных контрольных органов;

5) вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджет.

Финансовый контроль, осуществляемый муниципальными исполнительно-распорядительными органами, осуществляют Финансовое управление, главные распорядители, распорядители бюджетных средств, и иные органы, уполномоченные Главой Администрации муниципального образования.

Формы и порядок осуществления финансового контроля муниципальными исполнительно-распорядительными органами устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации, нормативными правовыми актами Российской Федерации, иными законами и нормативными правовыми актами.

Исполнительно-распорядительные органы муниципального образования вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности

Применительно к содержанию муниципального финансового контроля следует отметить, что проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.