

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Кузбасский государственный технический университет»

П. Д. КОСИНСКИЙ Э. Н. ВОЛЬФСОН В. И. НАЛЕТОВ

ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

КЕМЕРОВО 2011

УДК 352(075.8)

Рецензенты

Председатель юридического комитета администрации г. Кемерово кандидат юридических наук Л. Н. Митюрин

Доцент Кемеровского государственного сельскохозяйственного института кандидат экономических наук А. В. Видякин

Косинский П. Д. Основы местного самоуправления : учеб. пособие / П. Д. Косинский, Э. Н. Вольфсон, В. И. Налетов ; Кузбас. гос. техн. ун-т. – Кемерово, 2011. – 155 с. ISBN 978-5-89070-787-1

Рассмотрены основополагающие правовые документы, регламентирующие деятельность органов местного самоуправления, порядок избрания представительного органа и главы муниципального образования, порядок формирования администрации и иных органов местного самоуправления.

Большое внимание уделено формам участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Подготовлено для студентов специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление».

Печатается по решению редакционно-издательского совета Кузбасского государственного технического университета.

УДК 352(075.8)

© Косинский П. Д.,
Вольфсон Э. Н.,
Налетов В. И., 2011

ISBN 978-5-89070-787-1

© Кузбасский государственный
технический университет, 2011

ПРЕДИСЛОВИЕ

Конституция Российской Федерации 1993 г. гарантировала местное самоуправление на всей территории Российской Федерации. При этом местное самоуправление является конституционной основой Российского государства. Согласно Конституции единственным источником власти в Российской Федерации является многонациональный российский народ, который осуществляет свою власть непосредственно на референдумах и выборах, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

При этом согласно Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Предметом муниципального управления является регулирование социально-экономических процессов на территории муниципального образования в интересах местного сообщества и на основе эффективного использования местных ресурсов.

Фактически организация местного самоуправления в РФ началась в 1995 году в связи с принятием Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Однако практика реализации этого закона показала, что переход от советской модели управления на местах к модели местного самоуправления, предписанной законом, оказалось делом сложным. Вот почему в 2003 году был принят новый Федеральный закон № 131-ФЗ, правда, с прежним названием «Об общих принципах организации местного самоуправления». С принятием этого закона существенно детализирована модель местного самоуправления в Российской Федерации, что требует дополнительного изучения и осмысления. К настоящему времени в России появилось множество монографий, учебников и учебных пособий по вопросам организации местного самоуправления.

Данное учебное пособие отличается от других тем, что авторы обращались не только к положениям, уже устоявшимся, не вызывающим возражений. В работе обозначены существующие проблемы, представлены возможные пути их решения. Это сделано с той целью, чтобы побудить студентов специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление», изучающих дисциплину «Система муниципального управления», к поисковой работе по дальнейшему совершенствованию теории и практики местного са-

моуправления, включая участие их как будущую активную часть населения в самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения. Другой отличительной особенностью данного учебного пособия является то, что на его страницах широко представлен опыт становления и развития местного самоуправления в Кемеровской области.

В данной работе авторы сосредоточились на трех важных аспектах развития местного самоуправления: его правовых, экономических и организационных основах.

Таким образом, изучив данное пособие, студенты овладеют знаниями:

- о правовых основах организации местного самоуправления;
- об экономических основах местного самоуправления в Российской Федерации;
- об организационных основах местного самоуправления;
- об основных формах участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Глава 1. Правовые основы местного самоуправления

§ 1. Конституционно-правовые основы осуществления местного самоуправления в РФ

Местное управление в РФ строится на основе Конституции РФ и федеральных законов, регламентирующих построение структуры муниципальных органов и их компетенции, а также распределение государственных финансовых фондов и иных ресурсов между органами государственной власти и муниципального управления. Термины «муниципальный» и «местный» и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

В теории муниципального права еще в 1990-е гг. появилось понятие «основы местного самоуправления». Очевидно, появление этой научной категории, перекочевавшей и в законодательство, было вызвано необходимостью объяснить, на чем же держится этот во многом новый для России институт. Существуют разные подходы к количеству и названию основ местного самоуправления. Например, чаще всего выделяются правовая, территориальная, финансово-экономическая и организационная основы местного самоуправления [20]. Также можно встретить выделение правовой, территориальной, организационной и экономической основ. [21, с. 35]. Или же наряду с правовыми основами как таковыми рассматриваются территориальные основы местного самоуправления, организационные правовые основы местного самоуправления, гуманистические, социальные и политические правовые основы местного самоуправления [20, с. 56]. В настоящем учебном пособии авторы, в силу ограниченности объема, сосредоточили свое внимание на рассмотрении правовой, экономической и организационной основ местного самоуправления.

Согласно ФЗ № 131 [3, ч. 1, ст. 4] *правовую основу местного*

самоуправления составляют:

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;

- Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними, и иные федеральные нормативные правовые акты;

- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

- уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Правовая основа местного самоуправления имеет важнейшее значение, так как в современном обществе роль права как регулятора общественных отношений все более возрастает. Соответственно территориальная организация местного самоуправления, его финансовые, экономические и организационные основы находят свое неременное отражение в праве. Без закрепления и конкретизации в нормативных и правовых актах невозможна их реализация.

Как видим, законодатель выделяет четыре уровня нормативно-правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации:

- надгосударственный (нормы международного права);

- федеральный (федеральные нормативные правовые акты);

- субъектов Федерации (нормативные правовые акты субъектов РФ);

- местный (нормативные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления, а также решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан).

Нормы международных актов, действующие в сфере местного самоуправления

Согласно ч. 4, ст. 15 Конституции РФ [2] общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если в отношении общепризнанных принципов и норм международного права в среде отечественных ученых-правоведов нет

единства о том, на каком основании и какие принципы и нормы считать частью правовой системы нашей страны, то в отношении международных договоров никаких разногласий не возникает.

Европейская Хартия местного самоуправления

Наиболее значимым международным правовым актом, имеющим непосредственное отношение к становлению и развитию местного самоуправления в России, является **Европейская Хартия местного самоуправления** [1] 1985 г., ратифицированная Российской Федерацией в 1998 г.

В ч. 4, ст. 15 Конституции РФ [2] закрепляется правило: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Следовательно, никакие положения федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации о местном самоуправлении не могут противоречить Европейской Хартии. Кроме того, так как Хартия является актом прямого действия, она может применяться судами РФ при разрешении отдельных споров в области местного самоуправления.

Европейская Хартия местного самоуправления состоит из преамбулы и трех частей. Основное значение для местного самоуправления имеет часть первая Хартии, где содержатся основные принципы и гарантии местного самоуправления, которые по возможности должны быть отражены во внутреннем законодательстве государств, ратифицировавших Хартию [1, ст. 2], в том числе:

- определение местного самоуправления как права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения – данное право реализуется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования [1, ст. 3];

- сочетание форм представительной и непосредственной демократии в системе местного самоуправления [1, ч. 2, ст. 3]; указание на то, что основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом, что не исключает предоставления органам местного самоуправления иных полномочий для

выполнения конкретных задач [1, ч. 1, ст. 4];

- самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий [1, ч. 2, ст. 4];

- субсидиарность в решении вопросов местного значения [1, ч. 3, ст. 4];

- допущение изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом; в этом положении закреплён принцип стабильности территории местного самоуправления [1, ст. 5];

- организационная самостоятельность местного самоуправления, многообразие форм его организации [1, ч. 1, ст. 6];

- недопустимость произвольного вмешательства органов государственной власти в деятельность местного самоуправления, при сохранении за органами права административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в соответствии с законом [1, ст. 8];

- закрепление права органов местного самоуправления на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий; эти финансовые ресурсы должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным конституцией или законом [1, ст. 9];

- закрепление права органов местного самоуправления на осуществлении своих полномочий в рамках закона сотрудничать и вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес [1, ч. 1, ст. 10];

- закрепление права органов местного самоуправления на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления [1, ст. 11].

Нужно отметить, что в тексте Европейской хартии местного самоуправления сделана оговорка о том, какое количество принципов должно быть включено в законодательство о местном самоуправлении присоединившимися к ней государствами – не менее двадцати.

Многие положения Хартии нашли отражение и получили дальнейшее развитие в российском законодательстве РФ.

Конституция РФ 1993 г. и иные федеральные нормативные правовые акты в сфере местного самоуправления

В системе нормативных правовых актов, регулирующих порядок организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, особое место занимает Конституция РФ. В ней местное самоуправление признается одной из основ конституционного строя Российской Федерации и гарантируется на всей территории государства. Закрепляется также, что оно самостоятельно в пределах своих полномочий.

В ст. 12 Конституции РФ [2] сказано о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако отметим, что организационная обособленность органов местного самоуправления не означает утраты ими государственно-правовой природы. Данный принцип следует понимать как особый критерий разделения власти «по вертикали» [23, с. 91]. Иными словами, местное самоуправление нельзя рассматривать в отрыве от государства. Оно является низовым уровнем публичной власти в государстве. Органы местного самоуправления, в отличие органов государственной власти, имеют другие цели и задачи.

В Конституции Российской Федерации нашел отражение ряд важнейших принципов местного самоуправления, в частности:

- признание и равная защита муниципальной собственности наряду с иными формами собственности [2, ч. 2, ст. 8];

- гарантированность самостоятельного управления муниципальной собственностью органами местного самоуправления [2, ст. 130 и 132];

- самостоятельность формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов, установление местных налогов и сборов [2, ч. 1, ст. 132];

- гарантированность права населения самостоятельно определять структуру и формировать органы местного самоуправления [2, ч. 2, ст. 130];

- гарантированность судебной защиты прав местного самоуправления.

Согласно п. «н» ч. 1, ст. 72 Конституции РФ [2] установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с этой нормой 28 августа 1995 г. был принят Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На протяжении десяти лет он являлся правовой основой для организации местного самоуправления на всей территории России.

Ход административной и муниципальной реформ обусловил необходимость принятия нового закона о местном самоуправлении. И 6 октября 2003 г. был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ № 131). Ему должны соответствовать федеральные нормативные правовые акты, а также нормативные правовые акты субъектов Федерации в области местного самоуправления, поскольку именно этот законодательный акт на сегодняшний день является правовой основой местного самоуправления в нашей стране.

Закон состоит из 12 глав, объединяющих 86 статей. Значительный объем правового материала не позволяет исследовать его на страницах настоящего учебного пособия. Отметим некоторые ключевые положения Закона.

В нем нашли закрепление и дальнейшее развитие основы местного самоуправления, указанные в Конституции РФ, Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г., которые являются общими и одинаковыми для всех субъектов Федерации.

В нормах Закона:

- даны определения многих категорий теории местного самоуправления; перечислены полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления;

- закреплены принципы территориальной организации местного самоуправления;

- подробно перечислены вопросы местного значения для каждого вида муниципальных образований, а также полномочия органов местного самоуправления по их решению;

- подробно изложен порядок и условия наделения органов мест-

ного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

- закреплено большое количество форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- введена система органов местного самоуправления;
- перечислены виды муниципальных правовых актов;
- четко описана финансово-экономическая основа местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления в финансово-экономической сфере;
- установлена ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;
- закреплены формы надзора и контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления.

По своему характеру ФЗ № 131 является отраслеобразующим, т.е. все нормативные правовые акты, прямо или косвенно затрагивающие вопросы организации местного самоуправления на территории всей Российской Федерации или ее отдельного субъекта, должны соответствовать этому закону.

На сегодняшний день организация и осуществление местного самоуправления регулируется также *рядом федеральных законодательных актов.*

Необходимо обратить внимание на федеральные законы, регламентирующие порядок участия граждан в формировании представительных органов местного самоуправления. В 2002 г. был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [7].

Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. [9] определен порядок приватизации объектов муниципального имущества, а также компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в этом вопросе.

Федеральным законом «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21 июля 2005 г. [8] регулируется порядок подготовки к регистрации и сама процедура регистрации уставов муниципальных образований, а также вносимых в них поправок. Кроме того, им закреплена необходимость ведения государственного реестра уставов муниципальных образований.

Большое значение для развития местного самоуправления имеет и Федеральный закон «О муниципальной службе Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. [10], в котором установлен статус института муниципальной службы и муниципальных служащих, определены основы доступа граждан к муниципальной службе и порядок ее прохождения, установлена система должностей муниципальной службы и т.д. Этот законодательный акт принят в соответствии с Федеральным законом ФЗ № 131 и дополняет его нормы.

подавляющее большинство законов о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления имеют региональный характер, т.е. являются законами субъектов Российской Федерации.

Нужно сказать, что правовую основу местного самоуправления в России составляют не только те федеральные законы, в названии которых непосредственно содержатся слова «местное самоуправление», «местный» или «муниципальный». Например, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регулирует основы проведения муниципальных выборов и местных референдумов; Закон РФ «О средствах массовой информации» [11], которым фактически регулируется порядок создания и деятельности муниципальных СМИ, хотя в тексте этого закона такой вид средств массовой информации не упоминается.

В этой связи также можно назвать Налоговый кодекс РФ, которым определяются конкретные местные налоги и сборы, предназначенные для введения органами местного самоуправления на территории муниципального образования [6]; Федеральный закон «О защите конкуренции» – содержит прямой запрет органам местного самоуправления принимать правовые акты, ограничивающие конкуренцию [12].

Таким образом, федеральные законодательные акты, составляющие правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации, могут быть условно разделены на следующие группы:

- федеральные законы, непосредственно регулирующие общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся по поводу организации и осуществления местного самоуправления;

- федеральные законы, основным предметом регулирования

которых являются общественные отношения, не связанные напрямую со сферой местного самоуправления, но косвенно регулирующие отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся по поводу осуществления местного самоуправления;

- федеральные законы, прямо не регулирующие отношения в сфере местного самоуправления, но создающие необходимые условия для развития и существования института местного самоуправления в России.

Кроме того, к группе нормативных правовых актов, регламентирующих на федеральном уровне организацию местного самоуправления, следует относить соответствующие *указы Президента РФ и постановления Правительства РФ*.

По состоянию на июль 2008 г. в Российской Федерации принято и действует около 1500 правовых актов федерального уровня, так или иначе регулирующих общественные отношения в сфере местного самоуправления [23, с. 108].

Особое место среди источников муниципального права занимают *решения Конституционного Суда РФ* в форме постановлений и определений.

За последние пятнадцать лет Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно рассматривал дела, связанные с вопросами организации и осуществления местного самоуправления. Этим органом конституционного контроля сформированы важные правовые позиции, позволяющие однозначно трактовать неурегулированные и спорные вопросы нормативно-правового регулирования функционирования института местного самоуправления в нашей стране.

При этом можно отметить, что решения Конституционного Суда РФ были направлены в основном на обеспечение гарантий организационным и территориальным основам местного самоуправления.

Отметим некоторые наиболее значимые решения Конституционного Суда Российской Федерации, объектом защиты в которых являлись те или иные основы местного самоуправления.

Так, в результате проверки конституционности ряда положений Устава Читинской области Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 1 февраля 1996 г. № 3-П сформулировал правовую позицию защиты принципа самостоя-

тельности формирования населением органов местного самоуправления и выбора структуры органов местного самоуправления [14].

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П [15] была сформулирована правовая позиция, которая имеет концептуальное значение для развития института местного самоуправления в России. Суд постановил, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации и население не может быть лишено этого права на основании решения органов государственной власти.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П [16] было подтверждено право населения самостоятельно формировать органы местного самоуправления и невозможность со стороны органов государственной власти его ограничения.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П было сформулировано и подтверждено сразу несколько правовых позиций [17]:

- определена невозможность передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий на основе подзаконных нормативных правовых актов субъекта Федерации;

- определена невозможность передачи органам государственной власти полномочий местного самоуправления, которые должны осуществляться населением или органами местного самоуправления;

- определена невозможность самостоятельного отказа населения от своего конституционного права на местное самоуправление.

Конституции (уставы) субъектов РФ и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации в сфере местного самоуправления

На региональном уровне вопросы организации местного самоуправления находят закрепление в конституциях (уставах) субъектов РФ, законодательстве субъектов РФ, а также в подзаконных нормативных правовых актах.

Согласно ст. 6 ФЗ № 131-ФЗ [3] к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

- правовое регулирование вопросов организации местного са-

моуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленном Федеральным законом № 131-ФЗ;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц при осуществлении отдельных государственных полномочий.

Соответственно в этих областях органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать решения, оформляемые в виде *нормативных правовых актов*.

Как правило, в конституции или уставе субъекта Федерации содержится закрепление института местного самоуправления в соответствии с требованием федерального законодательства, а также перечисляются соответствующие необходимые атрибуты и принципы местного самоуправления: неотъемлемое право населения, самостоятельность, обособленность от государственного аппарата, принципы территориальной организации и финансово-экономической самостоятельности и т.д.

Во всех субъектах Российской Федерации на сегодняшний день приняты специальные законодательные акты, регламентирующие организацию и порядок осуществления местного самоуправления на территории субъекта.

Принятие нового Федерального закона о местном самоуправлении обусловило необходимость для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и прежде всего законодательной (представительной) власти предпринять необходимые меры законодательного регулирования, связанные с реформой местного самоуправления на региональном уровне.

Также отдельные вопросы организации местного самоуправ-

ления на территории субъекта Федерации могут регулироваться *подзаконными нормативными правовыми актами субъекта РФ*.

Необходимо подчеркнуть, что законодательство субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления является важным элементом системы правового регулирования этого демократического института. Дело в том, что каждый субъект Федерации имеет свои исторические и культурные традиции, что непременно отражается на организации местного самоуправления. Все эти особенности не представляется возможным учесть на федеральном уровне.

Также возможны случаи, когда органы государственной власти субъектов РФ устанавливают гарантии местного самоуправления, дополнительные к тем, которые содержатся в федеральном законодательстве.

Таким образом, в соответствии с ФЗ № 131 в под местным самоуправлением в Российской Федерации 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 исторических и иных местных традиций» [3, ст. 1, п. 2].

Контрольные вопросы:

- В каком году Российская Федерация принята в Совет Европы?
- В каком году Российская Федерация ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления?
- Должны ли, в соответствии с Хартией, исполнительные органы местного самоуправления быть подотчетными избранным населением советам или собраниям, имеющим право на осуществление местного самоуправления?
- Могут ли, в соответствии с Хартией, центральные или региональные органы власти ограничить полномочия органов местного самоуправления?

- Содержится ли в Европейской Хартии местного самоуправления требование признания принципа местного самоуправления в конституциях государств, участников Совета Европы?

- В какой степени органы местного самоуправления, в соответствии с Хартией, обладают свободой действий для реализации собственной инициативы?

- Должен ли, в соответствии с Хартией, статус местных выборных лиц обеспечивать свободное осуществление их мандата?

- Какие требования содержатся в Хартии в отношении финансовых ресурсов местного самоуправления?

- Что понимается под местным самоуправлением в соответствии с Хартией?

- В каком порядке, в соответствии с Хартией, может осуществляться административный контроль за органами местного самоуправления?

- Необходимо ли, в соответствии с Хартией, учитывать мнение населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление?

- Предполагают ли нормы Хартии необходимость консультироваться с органами местного самоуправления в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся?

- Каким образом, в соответствии с Хартией, осуществляется право на местное самоуправление?

- Какие условия необходимы, в соответствии с Хартией, для обеспечения надлежащего статуса персонала органов местного самоуправления?

- Каким образом, в соответствии с Хартией, устанавливаются основные полномочия органов местного самоуправления?

- Содержится ли в Европейской Хартии местного самоуправления требование признания принципа местного самоуправления во внутреннем законодательстве государств – участников Совета Европы?

- Какие требования к статусу персонала органов местного самоуправления указаны в Хартии?

- Предполагают ли нормы Хартии возможность обращения при

осуществлении права на местное самоуправление к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан?

- Может ли, в соответствии с Хартией, административный контроль за органами местного самоуправления включать контроль за целесообразностью принятых ими решений?

- В каком году была принята действующая Конституция РФ?

- Каким образом была принята действующая редакция Конституции РФ?

- Каким образом, в соответствии с Конституцией РФ народ осуществляет свою власть?

- Укажите источник власти в Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ.

- Могут ли органы государственной власти своим решением отменить решение органов местного самоуправления, принятое в пределах полномочий местного самоуправления, но не в соответствии с ранее данными указаниями (рекомендациями) органов государственной власти?

- Соответствует ли Конституции РФ следующая правовая норма: «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется органами государственной власти»?

- Возможно ли назначение должностных лиц местного самоуправления (например, глав городов) государственными органами или лицом, занимающим государственную должность (например, губернатор области)?

- Какие формы собственности признаются и защищаются в приоритетном порядке в соответствии с Конституцией РФ?

- Вправе ли органы государственной власти принимать к своему ведению вопросы, входящие в полномочия органов местного самоуправления, и принимать по ним решения, обязательные для исполнения органами местного самоуправления?

- Могут ли земля и другие природные ресурсы находиться в муниципальной форме собственности?

- Какие правовые акты, в соответствии со ст. 15 Конституции РФ, обязаны соблюдать органы местного самоуправления?

- Входят ли органы местного самоуправления в систему орга-

нов государственной власти?

- Принадлежит ли органам местного самоуправления право законодательной инициативы в Государственной Думе РФ?

- Соответствует ли Конституции РФ следующая правовая норма: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, пользование и распоряжение собственностью, находящейся на территории муниципального образования»?

- Верно ли следующее утверждение: «Местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Ветви местного самоуправления самостоятельны»?

- Могут ли вступить в силу без опубликования (обнародования) правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц?

- Является ли «принцип разделения властей» обязательным для органов местного самоуправления в Российской Федерации?

- Подлежат ли обязательному рассмотрению в Совете Федерации принятые Государственной Думой федеральные законы о вопросах организации местного самоуправления?

§ 2. Полномочия органов местного самоуправления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным ФЗ № 131 к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

К примеру, законами субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов органы местного самоуправления могут наделяться следующими полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) формирование и содержание архивных фондов субъекта Российской Федерации;

2) предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий;

3) организация и осуществление межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;

4) создание и обеспечение охраны государственных природных заказников, памятников природы, природных парков, дендрологических парков и ботанических садов регионального значения; ведение Красной книги субъекта Российской Федерации;

5) строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования межмуниципального значения;

6) предоставление начального и среднего профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

7) предоставление дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения;

8) охрана и сохранение объектов культурного наследия регионального значения;

9) организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта Российской Федерации;

10) создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

11) поддержка народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

12) поддержка региональных и местных национально-культурных автономий, поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности;

13) социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях). Социальная поддержка ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в

период Великой Отечественной войны 1941–1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи;

14) предоставление служебных жилых помещений для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации;

15) материально-техническое и финансовое обеспечение оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях, определение порядка предоставления компенсаций расходов адвокату, оказывающему бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [13, ст. 26];

16) определение границ нотариальных округов в пределах территории субъекта Российской Федерации и численности нотариусов;

17) организация и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов [3, ст. 6].

Федеральный закон № 131 устанавливает ряд требований к наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Во-первых, 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.

Во-вторых, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

В-третьих, финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. 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.

В-четвертых, 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.

В-пятых, положения федеральных законов, законов субъектов

Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

В целях осуществления отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления:

1) распоряжаются переданными им финансовыми и материальными средствами;

2) представляют документы, отчеты и иную информацию, связанную с выполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в порядке и сроки, установленные уполномоченными органами государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) представляют в уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере финансов в установленные им сроки ежемесячную и годовую бухгалтерскую и финансовую отчетность об использовании средств, выделенных из бюджета субъекта Российской Федерации на осуществление отдельных государственных полномочий;

4) обеспечивают условия для беспрепятственного проведения уполномоченными органами государственной власти субъекта Рос-

сийской Федерации проверок осуществления переданных полномочий и использования предоставленных субвенций;

5) устраняют нарушения требований федеральных законов и законов субъекта Российской Федерации по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

6) издают нормативные правовые акты в целях осуществления переданных государственных полномочий;

7) осуществляют иные права и исполняют иные обязанности, необходимые для реализации передаваемых отдельных государственных полномочий.

В случае наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями органы государственной власти субъекта Российской Федерации:

1) своевременно и в полном объеме передают материальные ресурсы и перечисляют финансовые средства органам местного самоуправления для осуществления ими переданных отдельных государственных полномочий;

2) контролируют осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также целевое использование предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств;

3) взыскивают в установленном порядке использованные не по целевому назначению средства, предоставленные на осуществление отдельных государственных полномочий;

4) запрашивают у органов местного самоуправления документы, отчеты и иную информацию, связанную с выполнением переданных им отдельных государственных полномочий;

5) дают письменные предписания по устранению выявленных нарушений требований федеральных законов и законов субъекта Российской Федерации по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, обязательных для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления;

6) координируют деятельность органов местного самоуправления по осуществлению ими отдельных государственных полномочий;

7) вносят предложения по совершенствованию деятельности

органов местного самоуправления по осуществлению ими отдельных государственных полномочий;

8) передают органам местного самоуправления необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий финансовые и материальные средства;

9) принимают обязательные для исполнения нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к их компетенции федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

10) оказывают методическую помощь в осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

11) осуществляют иные права и исполняют иные обязанности, необходимые для реализации передаваемых отдельных государственных полномочий.

Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

Контроль за осуществлением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, а также за использованием ими переданных финансовых и материально-технических средств осуществляют уполномоченные органы государственной власти субъекта Российской Федерации путем:

1) проведения проверок деятельности органов местного самоуправления по осуществлению государственных полномочий;

2) запроса и получения необходимых документов и другой информации об осуществлении государственных полномочий;

3) заслушивания должностных лиц органов местного самоуправления по исполнению государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов о вопросах 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 поряд-

ке. Тем не менее, органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств [3, ст. 21].

Прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

Закон субъекта Российской Федерации должен содержать условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Основаниями прекращения осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий могут быть:

1) изменение действующего федерального законодательства или законодательства субъекта Российской Федерации, в связи с которым реализация отдельных государственных полномочий становится невозможной;

2) невозможность обеспечения отдельных государственных полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами;

3) отзыв высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при установлении фактов нарушения органами местного самоуправления требований законодательства;

4) соглашение между представительным органом местного самоуправления и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

При прекращении осуществления отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления обеспечивают возврат неиспользованных материальных и финансовых средств.

Передача органам местного самоуправления осуществления части полномочий органов местного самоуправления иных муниципальных образований

Федеральный закон № 131 допускает возможность заключения соглашений между органами местного самоуправления отдельного

поселения и муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из соответствующих местных бюджетов [3, ст. 68].

Сторонами соглашения являются уполномоченные органы местного самоуправления поселения и муниципального района.

Предметом соглашений является передача осуществления части полномочий органов местного самоуправления. К передаваемым на основе соглашений полномочиям могут относиться, в частности:

1) полномочия органов местного самоуправления муниципального района:

- содержание зданий и коммунальное обслуживание общеобразовательных учреждений;

- содержание автомобильного транспорта, предназначенного для доставки больных, нуждающихся в экстренной медицинской помощи;

- содержание зданий и коммунальное обслуживание амбулаторно-поликлинических и больничных учреждений, оказывающих скорую медицинскую помощь, первичную медико-санитарную помощь;

- содержание автомобильного транспорта, предназначенного для подвоза учащихся общеобразовательных учреждений;

2) полномочия органов местного самоуправления поселения:

- 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;

- организация снабжения населения топливом.

Соглашения о передаче осуществления части полномочий органов местного самоуправления должны заключаться на определенный срок и содержать положения, устанавливающие:

1) основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного;

2) порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий;

3) финансовые санкции за неисполнение соглашений;

4) иные условия, включаемые в текст соглашения по усмотрению сторон.

Содержание соглашения составляют права и обязанности сто-

рон. Орган местного самоуправления, который передает осуществление части своих полномочий:

1) перечисляет финансовые средства другой стороне в виде субвенций из местного бюджета в размере и порядке, установленном соглашением;

2) в случае необходимости передает другой стороне в безвозмездное пользование муниципальное имущество в установленный соглашением срок на основании акта приемки-передачи;

3) контролирует осуществление другой стороной переданных полномочий, а также целевое использование предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств;

4) взыскивает в установленном порядке использованные не по целевому назначению средства, предоставленные на осуществление переданных полномочий;

5) запрашивает у другой стороны предусмотренные соглашением документы, отчеты и иную информацию, связанную с выполнением переданных ей полномочий;

6) дает обязательные для исполнения письменные предписания по устранению выявленных нарушений требований федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов муниципального образования по вопросам осуществления другой стороной или ее должностными лицами переданных полномочий;

7) оказывает методическую помощь в осуществлении другой стороной переданных полномочий.

Орган местного самоуправления, которому передается осуществление части полномочий органа местного самоуправления другого муниципального образования:

1) осуществляет переданные полномочия в соответствии с положениями действующего законодательства и условиями соглашения;

2) распоряжается переданными ему финансовыми и материальными средствами по целевому назначению;

3) предоставляет предусмотренные соглашением документы (например, ежемесячную и годовую бухгалтерскую и финансовую отчетность об использовании средств, выделенных из бюджета) и иную информацию, связанную с выполнением переданных полномочий в соответствии с условиями соглашения;

4) обеспечивает условия для беспрепятственного проведения

другой стороной проверок осуществления переданных полномочий и использования предоставленных субвенций;

5) по требованию другой стороны устраняет нарушения федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов муниципального образования по вопросам осуществления переданных полномочий;

6) передает в установленный срок другой стороне муниципальное имущество после прекращения соглашения на основании акта приемки-передачи.

Соглашение может содержать основания досрочного его прекращения. Это могут быть:

1) соглашение сторон;

2) в одностороннем порядке без обращения в суд:

- изменение действующего федерального законодательства или законодательства субъекта Российской Федерации, в связи с которым реализация переданных полномочий становится невозможной;

- неоднократная (два и более раз) просрочка перечисления субвенций;

- просрочка передачи муниципального имущества;

- факт нарушения стороной осуществления переданных ей полномочий.

Соглашение может также содержать иные условия: меры ответственности за нарушения соглашения (проценты за просрочку перечисления субвенций, штраф за просрочку передачи муниципального имущества, штраф за нарушение порядка осуществления переданных полномочий и др.), порядок разрешения споров (путем проведения переговоров и использования иных согласительных процедур).

Контрольные вопросы:

- Имеется ли в Конституции РФ правовая норма, предусматривающая возможность наделения органов местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями?

- Все ли государственные полномочия, установленные федеральным законом для исполнения органами государственной власти субъекта РФ, могут быть переданы законом субъекта РФ для осуществления органам МСУ?

- Могут ли органы местного самоуправления наделяться отдель-

ными государственными полномочиями Российской Федерации?

- Могут ли органы местного самоуправления наделяться отдельными государственными полномочиями Российской Федерации законами субъектов РФ?

- Следует ли из смысла статьи 132 Конституции РФ, что органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения и переданные им законом отдельные государственные полномочия?

- В федеральных законах не предусмотрено право органов местного самоуправления принимать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи студентам, обучающимся в вузах, расположенных на территории муниципального образования. Вправе ли они это делать по собственной инициативе?

- Из каких финансовых средств должно осуществляться финансирование переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий?

- Вправе ли органы местного самоуправления местного округа создавать музеи местного округа?

- Должен ли федеральный закон о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления предусматривать порядок осуществления органами государственной власти контроля над осуществлением данных полномочий?

- Каким образом вправе поступать уполномоченные органы государственной власти при обнаружении нарушений, допущенных должностным лицом МСУ по вопросам осуществления переданных органам МСУ отдельных государственных полномочий?

- Должен ли закон субъекта Федерации о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления предусматривать порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им полномочий?

- Вправе ли областная администрация издавать по вопросам осуществления органами МСУ отдельных государственных полномочий обязательные для исполнения нормативные акты и осуществлять контроль за их исполнением?

- Укажите правовые основания, в соответствии с которыми органы местного самоуправления вправе отказаться от исполнения переданных им отдельных государственных полномочий.

- Входит ли в обязанность органов местного самоуправления

местного округа осуществление финансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 года?

- Должны ли в законе субъекта РФ о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления указываться конкретные суммы денежных средств (в рублях), подлежащие передаче в виде субвенций органам МСУ?

- Вправе ли органы местного самоуправления за счет средств местного бюджета устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для всех граждан, проживающих на территории муниципального образования?

- Должен ли федеральный закон о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления содержать перечень должностных лиц местного самоуправления, которые должны будут осуществлять данные полномочия?

- Вправе ли органы местного самоуправления отказаться от исполнения переданных им отдельных государственных полномочий?

- В каких пределах органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий?

- Имеют ли органы местного самоуправления право использовать собственные финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий?

- Какие вопросы местного значения входят в ведение местного, сельского поселения?

- Какие вопросы местного значения входят в ведение муниципального района?

- Какие вопросы местного значения входят в ведение местного округа?

- Какие вопросы местного значения являются общими для всех видов муниципальных образований?

- Какие вопросы, в соответствии со статьями 130, 132 Конституции РФ, решаются органами местного самоуправления самостоятельно?

- Определение понятия «вопросы местного значения».

- Имели ли право субъекты Федерации в соответствии со своим законом доопределять перечень вопросов местного значения, приведенный в Федеральном законе № 154-ФЗ (1995 г.)?

- Имеют ли право субъекты Федерации доопределять перечень вопросов местного значения, приведенных в статьях 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ?

- Образовательные учреждения высшего профессионального образования обычно находятся в федеральной государственной собственности (например, КузГТУ) либо в частной. Имеют ли органы местного самоуправления местного округа право на создание вузов?

- В ведении какого муниципального образования следующий вопрос местного значения: «Организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов»?

- Имеют ли право муниципальные образования принимать к своему рассмотрению любые вопросы, отнесенные к ведению органов государственной власти?

- Допускается ли подчиненность должностного лица одного муниципального образования органу местного самоуправления другого муниципального образования?

- Включен ли Федеральным законом в ведение муниципально-го района следующий вопрос местного значения: «Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов муниципального района»?

- Имеют ли органы местного самоуправления местного округа право устанавливать тарифы на услуги всех предприятий и учреждений, находящихся на территории данного муниципального образования?

- Деятельность по опеке и попечительству находится в ведении органов государственной власти субъектов РФ. Имеют ли право органы местного самоуправления участвовать в этой деятельности?

- Имеют ли право муниципальные образования принимать к своему рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти?

§ 3. Муниципальные правовые акты. Устав муниципального образования

На местном уровне в соответствии с ФЗ № 131 по вопросам местного значения могут приниматься *муниципальные правовые акты* [3, ст. 43].

В систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования;

2) правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления *не имеют полномочий принимать законодательные акты.*

Муниципальные правовые акты могут приниматься как органами местного самоуправления, так и непосредственно населением (например, на референдуме, сходе граждан). Важнейшим среди них является *устав* муниципального образования, который может приниматься как населением на сходе граждан (в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек), так и представительным органом муниципального образования.

Устав – это своего рода «местная конституция», которой должны соответствовать остальные правовые акты местного самоуправления и которая регламентирует порядок организации и осуществления местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании. Устав обладает высшей юридической силой по отношению к другим муниципальным правовым актам.

В соответствии с ФЗ № 131 уставом муниципального образования должны определяться:

1) наименование муниципального образования;

2) перечень вопросов местного значения;

3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

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

7) срок полномочий представительного органа муниципально-

го образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования [3, ст. 44].

В уставе муниципального образования могут содержаться иные сведения о муниципальном образовании, если это не противоречит законодательству.

Принятию устава муниципального образования представительным органом обязательно должна предшествовать процедура публичных слушаний, на которые выносятся проект устава, где жители муниципального образования могут высказать свои замечания и предложения.

Устав муниципального образования должен быть в обязательном порядке подвергнут *государственной регистрации* – по своей сути одной из форм государственного контроля над местным самоуправлением. Порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований определяется Федеральным законом «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21 июля 2005 г. № 97 [8].

Устав муниципального образования направляется главой муниципального образования в регистрирующий орган в течение 15 дней со дня его принятия. Для государственной регистрации представляются в двух экземплярах:

1) устав муниципального образования;

2) решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии устава муниципаль-

ного образования, а также протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят устав муниципального образования;

3) сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования и о результатах публичных слушаний по проекту устава муниципального образования.

Решение о государственной регистрации устава муниципального образования должно быть принято в 30-дневный срок со дня его представления для государственной регистрации [8, ч. 1, ст. 4].

Решение о государственной регистрации устава муниципального образования принимается на основании проверки соответствия устава Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, законам субъекта РФ, а также проверки соблюдения установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования.

Уставу муниципального образования присваивается государственный регистрационный номер, а датой его регистрации считается день внесения сведений о нем в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Регистрирующий орган в пятидневный срок со дня принятия решения о государственной регистрации устава муниципального образования направляет главе муниципального образования зарегистрированный устав муниципального образования и свидетельство о его государственной регистрации.

В регистрации устава муниципального образования может быть отказано на основании противоречия устава муниципального образования Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, законам субъекта РФ или выявленного нарушения установленного порядка принятия устава муниципального образования.

В этих случаях регистрирующий орган принимает мотивированное решение об отказе в государственной регистрации. Решение об отказе в государственной регистрации устава муниципального образования в пятидневный срок со дня его принятия направляется главе муниципального образования.

Отказ в государственной регистрации или нарушение срока регистрации устава муниципального образования могут быть обжа-

лованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке. Государственную регистрацию уставов муниципальных образований осуществляют территориальные органы уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

В обязанности регистрирующего органа входит:

1) проверка соответствия устава муниципального образования Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, законам субъекта РФ;

2) проверка соблюдения установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования;

3) присвоение уставу муниципального образования государственного регистрационного номера;

4) выдача свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования;

5) включение сведений об уставе муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта РФ.

После регистрации устава муниципального образования сведения о нем поступают в виде соответствующей записи и документов в реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации. В свою очередь, совокупность реестров уставов муниципальных образований субъектов образует Единый государственный реестр уставов муниципальных образований.

В Единый государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации включаются следующие сведения:

1) государственный регистрационный номер устава муниципального образования;

2) реквизиты устава муниципального образования (орган, принявший устав, наименование устава, номер и дата утверждения решения, которым принят устав);

3) сведения об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования;

4) сведения о внесении изменений в устав муниципального образования (реквизиты муниципального нормативного правового акта, которыми внесены изменения в устав).

С 1 сентября 2005 г. Главные управления Министерства юстиции РФ по федеральным округам и их структурные подразделения в субъектах Федерации осуществляют государственную регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных актов о внесении изменений в устав в соответствии с требованиями Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ 2003 г. и «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» № 67-ФЗ 2005 г., а также Указа Президента РФ «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» от 13 октября 2004 г. № 1313 и Приказа Минюста России «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по федеральному округу и Перечня Главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по федеральным округам» от 28 января 2005 г.

В частности, отметим, что в структуре каждого Главного управления Министерства юстиции РФ по федеральному округу имеется отдел законодательства субъектов Российской Федерации и регистрации уставов муниципальных образований.

Порядок формирования и ведения государственного реестра муниципальных образований в настоящее время определен Постановлением Правительства РФ «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» от 1 июля 2005 г. № 350 [18, № 24, ст. 2370].

В соответствии с Постановлением внесению в государственный реестр подлежат все муниципальные образования, которые прошли процедуру регистрации устава.

Для внесения муниципального образования в государственный реестр глава муниципального образования представляет в Министерство юстиции РФ следующие документы:

1) заявление, составленное по установленной форме и подписанное главой муниципального образования;

2) официальный текст закона субъекта Российской Федерации об установлении границ муниципального образования и наделении его соответствующим статусом (городское или сельское поселение, городской округ, муниципальный район), а для городов федерального значения – официальный текст закона об установлении границ внутригородских муниципальных образований;

3) копию устава муниципального образования, официально опубликованного (обнародованного) после его государственной регистрации;

4) копию свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования.

После получения необходимых для внесения записи в реестр документов Министерство юстиции РФ в месячный срок:

- производит необходимую запись в государственном реестре;
- оформляет и выдает заявителю свидетельство о включении муниципального образования в государственный реестр;

- сообщает, в случае нарушения порядка представления указанных документов, о выявленных нарушениях заявителю и устанавливает срок для их устранения.

Государственный реестр муниципальных образований ведется Министерством юстиции РФ и его территориальными органами. Таким образом, происходит логичное соединение полномочий по регистрации уставов муниципальных образований и внесению в государственный реестр муниципальных образований, чьи уставы прошли процедуру регистрации.

Информация, содержащаяся в государственном реестре муниципальных образований, находится в свободном доступе и может быть предоставлена в случае запроса любому заинтересованному органу власти или лицу.

Правовые акты, принятые на референдуме или сходе граждан, как и устав муниципального образования, *имеют высшую юридическую силу на всей территории этого муниципального образования и обязательны для исполнения* органами местного самоуправления, их должностными лицами, предприятиями, организациями, учреждениями и населением.

Правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления принимаются по вопросам местного значения и не могут противоречить уставу муниципального образования.

В муниципальных правовых актах в наибольшей степени проявляется конкретный характер предписаний, так как на них в значительной мере влияет само население муниципального образования.

Все муниципальные правовые акты могут быть обжалованы в порядке, установленном законом.

Контрольные вопросы:

- Какие муниципальные правовые акты являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов?

- Верно ли воспроизведена часть текста статьи 15 Конституции РФ «Указы Президента РФ имеют высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации»?

- По каким вопросам глава местной администрации издает распоряжения местной администрации?

- Входит ли в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации разрешение дел о соответствии Конституции РФ нормативных правовых актов органов местного самоуправления?

- Вправе ли глава муниципального образования издать нормативный правовой акт, определяющий порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности?

- Какими органами (должностными лицами) могут быть отменены муниципальные правовые акты по вопросам местного значения?

- Какими органами (должностными лицами) могут быть отменены муниципальные правовые акты, принятые в части, регулирующие осуществление органами МСУ отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ?

- Разрешает ли Конституционный суд РФ споры о компетенции между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления?

- Являются ли нормативные правовые акты, принимаемые представительным органом местного самоуправления, актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов?

- Какой орган (должностное лицо) имеет полномочия устанавливать порядок организации и ведения регистра муниципальных правовых актов субъекта РФ?

- Если для реализации решения местного референдума потребуется издать муниципальный правовой акт представительного органа муниципального образования, то каковы предельные сроки подготовки и (или) принятия данного акта?

- Вправе ли в соответствии с правовыми нормами Федерально-

го закона № 131-ФЗ депутаты представительного органа муниципального образования вносить на рассмотрение главы местной администрации проекты постановлений местной администрации?

- Вправе ли в соответствии с правовыми нормами Федерального закона № 131-ФЗ глава местной администрации вносить на рассмотрение представительного органа муниципального образования проекты решений данного органа?

- Могут ли в соответствии с нормами статьи 15 Конституции РФ применяться нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, касающиеся прав, свободы и обязанностей человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения?

- Укажите форму муниципального правового акта, принимаемого представительным органом местного самоуправления.

- Вправе ли глава муниципального образования издать нормативный правовой акт, утверждающий отчет об исполнении плана развития муниципального образования?

- Является ли основанием для увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления нарушение ими срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого на местном референдуме?

- Какие муниципальные правовые акты подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ?

- По каким вопросам вправе издавать постановления и распоряжения председатель представительного органа муниципального образования?

- Входят ли в систему муниципальных правовых актов правовые акты, принятые на местном референдуме?

- В какой день ежегодно отмечается очередная годовщина принятия Конституции Российской Федерации?

- Укажите возможный способ принятия устава муниципального образования.

- Какой документ определяет сроки полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований?

- Каким правовым актом определяется наименование муниципального образования?

- Должны ли в обязательном порядке проводиться публичные слушания по проекту внесения изменений в устав муниципального образования?

- Что в соответствии с нормами закона № 131-ФЗ может явиться основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования?

- Должны ли опубликовываться проекты правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования?

- Укажите способ государственной регистрации устава муниципального образования.

- В какие сроки вступит в силу решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры местной администрации?

- Если нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования противоречит уставу муниципального образования, то каким образом следует поступать?

- Каким образом может быть принят проект новой Конституции Российской Федерации?

- В каких случаях устав муниципального образования может быть принят на собрании граждан?

- С какого момента вступает в силу устав муниципального образования?

- Укажите способ государственной регистрации муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования.

- Что в соответствии с нормами закона № 131-ФЗ может явиться основанием для отказа в государственной регистрации муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования?

- Если Кемеровский городской Совет народных депутатов внесет изменения в Устав г. Кемерово, в соответствии с которыми предусмотрит в структуре органов местного самоуправления г. Кемерово контрольный орган, то когда данный орган может быть сформирован и сможет начать работу?

- Как следует поступать, если обнаружено противоречие правового акта главы муниципального образования уставу муниципального образования?

- Если в сельском поселении установлено число депутатов 7, а на заседании представительного органа, на котором надлежит

принять устав поселения, присутствуют 6 депутатов, то какое минимальное число депутатов должно проголосовать против, чтобы устав не был принят?

- Сколько депутатов Кемеровского местного Совета народных депутатов должно проголосовать за внесение изменений в Устав г. Кемерово, чтобы они были приняты (установленное число депутатов – 35, на заседании присутствуют 30)?

- С какого момента вступает в силу муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования?

§ 4. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

Граждане, проживающие на территории муниципального образования, осуществляют местное самоуправление непосредственно (путем прямого волеизъявления и осуществления инициатив по вопросам местного самоуправления), через избранные ими органы местного самоуправления, а также через систему форм и общественных институтов участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Иностранцы граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Граждане, проживающие на территории муниципального образования, имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Граждане участвуют в осуществлении местного самоуправления на принципах законности и добровольности.

Права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в которой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности страны.

На территории муниципального образования действуют все гарантии прав граждан на осуществление местного самоуправления,

установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъекта Федерации.

Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать участию населения в осуществлении местного самоуправления. Мы согласны с точкой зрения Р. В. Бабуна, который выделяет «две основные формы участия граждан в местном самоуправлении: непосредственная или прямая демократия... и представительная демократия» [19, с. 81]. Только в нашем тексте мы употребляем понятия «формы непосредственного осуществления» гражданами местного самоуправления и «формы участия граждан в местном самоуправлении».

Формы непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления

К формам непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления относятся: формы прямого волеизъявления граждан и формы осуществления гражданами инициатив по вопросам местного самоуправления.

Формами прямого волеизъявления граждан на территории муниципального образования являются:

- референдум;
- выборы органов местного самоуправления;
- голосование по отзыву главы, депутатов представительного органа;
- голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования.

Для организации и подведения итогов прямого волеизъявления граждан муниципального образования создается Избирательная комиссия муниципального образования.

Местный референдум

Для решения наиболее важных вопросов местного значения может проводиться местный референдум. В Федеральном законе № 97 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» [7, ст. 2, п. 54] на местный референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся в соответствии

с законодательством и уставом муниципального образования, в ведении органов местного самоуправления. К исключительной компетенции местного референдума относятся вопросы: изменения статуса муниципального образования, отчуждение и приобретение объектов муниципальной собственности, имеющих жизненно важное значение для всего населения муниципального образования, запрещение строительства и эксплуатации объектов, наносящих вред жизни населения и окружающей среде, а также изменения границ муниципального образования и определения структуры органов местного самоуправления в случаях, определенных действующим законодательством.

Вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы обеспечивалась возможность ясного, однозначного ответа, исключалась возможность его множественного толкования.

Местный референдум должен проводиться на всей территории муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:

1) по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, постоянно проживающими на территории муниципального образования, имеющими право на участие в местном референдуме;

2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, действующими на территории муниципального образования, зарегистрированными в соответствии с действующим законодательством, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах;

3) по инициативе представительного органа и главы муниципального образования, выдвинутой ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений, является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых должно составлять не менее трех процентов от числа жителей муниципального образования, имеющих право на участие в местном референдуме.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями оформляется в порядке, установленном федеральным законом и законом субъекта Федерации.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом и главой муниципального образования, оформляется их правовыми актами.

Представительный орган назначает местный референдум в течение 30 дней со дня поступления документов о выдвижении инициативы проведения местного референдума.

В случае если местный референдум не назначен представительным органом в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, общественных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Федерации или прокурора. В случае если местный референдум назначен судом, он организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение проведения референдума осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане участвуют в местном референдуме на основе всеобщего, равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Местный референдум считается состоявшимся, если в нем приняли участие более половины граждан, имеющих право участвовать в местном референдуме. Вопрос, вынесенный на референдум, считается получившим одобрение граждан, если за его положительное решение проголосовало более половины принявших участие в референдуме жителей муниципального образования.

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на референдуме решения.

В Уставе г. Кемерово [19, ст. 16, п. 9] установлено, что если для реализации решения, принятого на городском референдуме, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального право-

вого акта, орган городского самоуправления, в компетенцию которого входит принятие (издание) указанного акта, в течение пятнадцати дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определяет срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Гарантии права граждан на участие в местном референдуме устанавливаются федеральным законом. Порядок подготовки и проведения местного референдума регулируется законом субъекта Федерации; другие вопросы, связанные с организацией проведения референдума, могут регулироваться актами органов местного самоуправления.

Контрольные вопросы:

- Какой орган (должностное лицо) принимает решение о проведении местного референдума?

- В каких целях проводится местный референдум?

- По чьей инициативе может быть принято решение о назначении местного референдума?

- Можно ли на местном референдуме принять устав муниципального образования, внести в него изменения и дополнения?

- Правильно ли утверждение «Местный референдум проводится на основе всеобщего, равного и прямого волеизъявления граждан при открытом голосовании»?

- Может ли местный референдум проводиться по вопросам, связанным с регулированием и защитой прав и свобод человека и гражданина?

- Все ли жители муниципального образования могут принять участие в местном референдуме?

- Можно ли в Ленинском районе г. Кемерово провести местный референдум по вопросам организации в границах района теплоснабжения населения?

- Может ли студент КузГТУ быть инициатором проведения местного референдума в г. Кемерово?

- Могут ли арестованные граждане, содержащиеся в следственном изоляторе, участвовать в местном референдуме?

- Каким образом в соответствии с законодательством Кемеровской области может производиться выдвижение кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления?

- Каким образом формируется избирательная комиссия для проведения муниципальных выборов?

- На основании какой процедуры гражданин Кемеровской области может быть зарегистрирован избирательной комиссией в качестве кандидата в главы муниципального образования?

- В каких случаях гражданин не имеет права быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования?

- В каких случаях гражданин не имеет права быть избранным главой муниципального образования?

- Запрещается ли лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, проводить предвыборную агитацию?

- Каковы предусмотренные законом № 131-ФЗ основания для голосования по отзыву главы муниципального образования?

- Можно ли на сельском сходе избрать главу сельского поселения?

- В каких случаях на сельском сходе возможно принять решение об установлении земельного налога в сельском поселении?

- Если в сельском поселении зарегистрировано 1000 избирателей, а его глава на муниципальных выборах получил в свою поддержку 200 голосов, при том, что в этих выборах приняло участие 300 избирателей, то каково минимальное число голосов избирателей необходимо набрать, чтобы отозвать главу в случае голосования по его отзыву?

Выборы органов местного самоуправления

Выборы депутатов представительного органа, главы муниципального образования осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Выборы назначаются представительным органом в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях,

установленных федеральным законом, выборы органов местного самоуправления назначаются избирательной комиссией муниципального образования или судом.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении выборов органов местного самоуправления, порядок назначения, подготовки, проведения и подведения итогов выборов устанавливаются федеральным законом и законом субъекта Федерации. Во исполнение указанных законов при организации и проведении выборов могут издаваться соответствующие нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Итоги выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Голосование по отзыву депутата представительного органа (далее – депутата), главы муниципального образования проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и законом субъекта Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей реализации данной формы волеизъявления граждан.

Основаниями для отзыва депутата, главы муниципального образования могут служить: нарушения законодательства Российской Федерации, субъекта Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, устава муниципального образования и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, принятых в пределах их компетенции, а также их конкретные противоправные решения или действия (бездействие) – в случае их подтверждения в судебном порядке. Отзыв по иным основаниям не допускается.

Под нарушением законодательства Российской Федерации, субъекта Федерации, устава муниципального образования и иных нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, принятых в пределах их компетенции, являющимися основанием для отзыва выборного должностного лица, понимается однократное грубое нарушение либо систематическое нарушение депутатом, главой муниципального образования требований этих актов. Факты нарушения выборными должностными лицами требований этих актов должны быть установлены в судебном порядке.

Отзыв по указанным основаниям не освобождает депутата,

главу муниципального образования от иной ответственности за допущенные нарушения законов, иных нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Порядок и процедуры отзыва депутата, главы муниципального образования устанавливаются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Депутат, глава муниципального образования имеет право до проведения голосования по его отзыву дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для его отзыва. Объяснения могут быть даны на собрании (конференции) избирателей либо через средства массовой информации.

Депутат, глава муниципального образования считается отозванным, если за его отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании.

Итоги голосования по отзыву депутата, главы муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

В случае если голосование по отзыву депутата, главы муниципального образования, будет признано несостоявшимся, или по итогам голосования будет получен отрицательный результат (депутат, глава муниципального образования не будет признан отозванным), новое голосование по отзыву того же лица не может назначаться ранее, чем через один год.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, его преобразования

В случаях, предусмотренных ФЗ № 131, в целях получения согласия населения при изменении границ местного округа, преобразовании, изменении статуса муниципального образования проводится голосование населения по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории в соответствии вышеуказанным Федеральным законом.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального

образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом и проводится в порядке, установленном федеральным законом, законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования для проведения местного референдума, с учетом особенностей реализации данной формы волеизъявления граждан.

При этом положения федерального закона, закона Кемеровской области, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. 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. Закон субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного ФЗ № 131 [3, ст. 24, ч. 3], либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного ФЗ № 131 [3, ст. 24, ч. 3], 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.

Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 процентов относительно минимальной численности населения, установленной ФЗ № 131 [3, ст. 11, ч. 1, п. 6], после установления законами субъектов Российской Федерации границ поселений в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

Преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса местного поселения в связи с наделением его статусом местного округа либо лишением его статуса местного 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 муници-

пального 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, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан.

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, предусмотренного ФЗ № 131 [3, ст. 24, ч. 3], либо на сходах граждан.

Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района. Изменение статуса местного поселения в связи с наделением его статусом местного округа либо лишением его статуса местного округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего местного поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения местного поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного ФЗ № 131 [3, ст. 24, ч. 3] и проводимого отдельно на территории местного поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса местного поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения местного поселения и (или) населения муниципального района.

Порядок и процедуры голосования граждан по вопросам изме-

нения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования устанавливаются нормативными правовыми актами представительного органа.

Изменение границ муниципального образования, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в его состав населенных пунктов к территориям других поселений, муниципальных образований, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования.

Изменение границ муниципального образования, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в его состав населенных пунктов к территориям других населенных пунктов, муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного путем голосования, нормативным правовым актом представительного органа.

Объединение муниципального образования с другим (другими) поселением, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется законом субъекта Федерации с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования населения.

Разделение муниципального образования, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется законом субъекта Федерации с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования.

Изменение статуса городского округа в связи с лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Федерации с согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования, проводимого на всей территории местного округа.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ местного округа, преобразование местного округа считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей местного округа или части местного округа.

Итоги голосования по вопросам изменения границ муници-

пального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Порядок обнародования определяется уставом муниципального образования или нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления.

В случае если голосование по вопросу изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования будет признано несостоявшимся или по итогам голосования будет получен отрицательный результат (согласие населения не будет получено), новое голосование по тому же вопросу не может назначаться ранее чем через один год.

Контрольные вопросы:

- Укажите случай, когда учет мнения населения сельского населенного пункта при передаче его территории в состав территории другого муниципального образования проводится способом «голосование населения»?

- Входит ли в состав территории Чебулинского муниципального района территория муниципального образования Верх-Чебулинское (населенный пункт поселок Верх-Чебула)?

- Могут ли в границах местного поселения находиться сельские населенные пункты?

- Может ли в состав территории сельского поселения входить только один сельский населенный пункт с численностью населения 1200 человек?

- Кто из субъектов права может выступить с инициативой изменения границ муниципального образования «город Кемерово»?

- В каких случаях при преобразовании муниципальных образований согласие населения выражается через представительные органы соответствующих муниципальных образований?

- При какой численности населения сельский населенный пункт может не наделяться статусом населения и не входить в состав поселения?

- Каким образом устанавливаются и изменяются границы сельских поселений?

- Соответствует ли содержанию ч. 1 ст. 131 Конституции РФ

следующий текст: «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских населенных пунктах и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций»?

- Какие способы учета мнения населения не служат законным основанием при принятии решений об изменении границ муниципального образования?

- Может ли в состав территории сельского поселения входить несколько сельских населенных пунктов, в каждом из которых проживает более тысячи человек?

- Могут ли в границах сельского поселения находиться поселки местного типа?

- В каких случаях при передаче населенных пунктов из одного муниципального образования в другое не обязательно с целью учета мнения населения проводить голосование населения?

- Может ли Правительство РФ по инициативе Администрации Кемеровской области своим постановлением изменить границы г. Кемерово?

- Соответствует ли содержанию ч. 2 ст. 131 Конституции РФ следующий текст: «Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий»?

- Если сход граждан в сельском населенном пункте с численностью населения менее 100 человек принял решение, в соответствии с которым их населенный пункт не наделяется статусом поселения и не входит в состав поселения, означает ли это, что на территории данного населенного пункта не будет осуществляться местное самоуправление?

- В каких случаях при преобразовании муниципальных образований учет мнения населения должен обязательно проводиться путем голосования населения?

- Входит ли территория муниципального образования г. Белово в состав территории Беловского муниципального района?

- Каким образом устанавливаются и изменяются границы городских округов?

- Укажите возможные способы учета мнения населения, дающие право на принятие решения об изменении границ сельского по-

селения.

Формы участия граждан муниципального образования в осуществлении местного самоуправления

Обеспечение возможности, организация активного участия граждан в осуществлении местного самоуправления являются уставной обязанностью органов местного самоуправления. Формами участия граждан в осуществлении местного самоуправления являются:

- правотворческая инициатива граждан;
- публичные слушания;
- собрание граждан;
- конференция граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления.
- территориальное общественное самоуправление (ТОС).

По инициативе граждан, органов местного самоуправления могут практиковаться иные формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Порядок реализации конкретных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления определяется нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Правотворческая инициатива граждан

Под правотворческой инициативой понимается право граждан вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, проживающих на территории муниципального образования и обладающих избирательным правом. Установленная минимальная численность инициативной группы граждан не может превышать три процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Минимальная численность инициативной группы граждан, порядок выступления граждан с правотворческой инициативой и рассмотрения правотворческой инициативы органами местного самоуправления устанавливаются нормативным правовым актом пред-

ставительного органа муниципального образования.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которого относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения (защиты) своей позиции при рассмотрении указанного проекта. В случае если рассмотрение проекта, принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относятся к компетенции коллегиального органа местного управления (представительный орган, коллегия администрации, комиссия, экспертный совет и др.), указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании соответствующего 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. Проекты, по которым принято положительное решение, подлежат принятию в качестве нормативных правовых актов соответствующими органами местного самоуправления в установленном порядке.

Проект муниципального правового акта, внесенный в органы местного самоуправления инициативной группой граждан, численность которой ниже установленной для реализации правотворческой инициативы, либо внесенный в индивидуальном порядке, рассматривается в качестве обращения граждан в органы местного самоуправления.

Публичные слушания

Для обсуждения с участием жителей муниципального образования проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам местного значения, других вопросов, связанных с деятельностью органов местного самоуправления, могут проводиться публичные слушания.

Публичные слушания проводятся по инициативе населения,

представительного органа, главы муниципального образования.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа, назначаются представительным органом, а по инициативе главы муниципального образования – главой муниципального образования.

На публичные слушания выносятся в обязательном порядке:

- проект устава муниципального образования, а также проект правового акта представительного органа о внесении изменений и дополнений в устав;

- проект бюджета муниципального образования и отчета о его исполнении;

- проекты перспективных планов и программ развития муниципального образования, отчеты об их выполнении;

- вопросы преобразования муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется Положением о публичных слушаниях, утверждаемым представительным органом.

Положение о публичных слушаниях предусматривает заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом правового акта, выносимого на слушания, другие меры и обязательные процедуры организации и проведения слушаний, обеспечивающие деятельное участие населения в слушаниях.

Итоги обсуждения вынесенного на слушания вопроса оглашаются и учитываются при принятии соответствующего нормативного правового акта органа местного самоуправления.

Итоги обсуждения на слушаниях и принятый нормативный правовой акт подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Контрольные вопросы:

- Должны ли в обязательном порядке проводиться публичные слушания по проекту правил землепользования и застройки?

- Должны ли в обязательном порядке проводиться публичные слушания по проекту внесения изменений в правила землепользования и застройки?

- Какой орган (должностное лицо) местного самоуправления

принимает решение о назначении публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки?

Собрание граждан

На территории муниципального образования для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления могут проводиться собрания граждан.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа, главы муниципального образования, а когда оно является элементом территориального общественного самоуправления – в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Собрания граждан, проводимые по инициативе населения или представительного органа, назначаются представительным органом, а по инициативе главы муниципального образования – главой муниципального образования.

Назначение собрания граждан осуществляется нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления либо решением органа территориального общественного самоуправления.

Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются Положением о собраниях и конференциях граждан, утверждаемым представительным органом.

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется Положением о территориальном общественном самоуправлении и уставом территориального общественного самоуправления соответствующей территории.

Собрание граждан считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, обладающих избирательным правом.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции Положением о территориальном общественном самоуправлении и 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 участникам собрания.

Итоги проведения собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Конференция граждан (собрание делегатов)

В случаях, предусмотренных Положением о собраниях и конференциях граждан, иными нормативными правовыми актами представительного органа, уставом территориального общественного самоуправления (в том числе, при невозможности или нецелесообразности проведения собрания граждан), полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

В определенных случаях конференция граждан (собрание делегатов) может проводиться на всей территории муниципального образования.

Порядок назначения и проведения конференции граждан, а также полномочия конференции граждан определяются Положением о собраниях и конференциях граждан, утверждаемым представительным органом, Положением о территориальном общественном самоуправлении, уставом территориального общественного самоуправления.

Конференция граждан считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей делегатов, избранных на

собраниях граждан, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, обладающих избирательным правом. Для территориального общественного самоуправления – достигших 16-летнего возраста.

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

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.

Опрос граждан проводится по инициативе:

- представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – по вопросам местного значения;
- 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:

- дата и сроки проведения опроса;
- формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;
- методика проведения опроса;
- форма опросного листа;
- 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.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется:

- за счет средств местного бюджета – при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;

- за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации – при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Результаты опроса граждан, проведенного на всей территории муниципального образования, подлежат официальному опубликованию (обнародованию). В случае если опрос проводился в части территории муниципального образования, его результаты доводятся до сведения граждан, проживающих в указанной части территории.

Обращения граждан в органы местного самоуправления

Граждане муниципального образования имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца.

Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законом субъекта Федерации и принимаемым в соответствии с ним нормативным правовым актом представительного органа.

За нарушение порядка рассмотрения обращений граждан и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления должностные лица органов местного самоуправления несут административную ответственность в соответствии с законом субъекта Федерации.

Территориальное общественное самоуправление

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив

по вопросам местного значения.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется населением, проживающим на соответствующей территории, посредством проведения собраний и конференций граждан, а также через создаваемые населением органы территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, иные территории проживания граждан.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом по предложению населения, проживающего на данной территории.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления.

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

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, формирования и функционирования органов территориального общественного самоуправления, содержание и порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяются действующим законодательством, уставом муниципального образования, Положением о территориальном общественном самоуправлении, утверждаемым представительным органом муниципального образования.

Высшим органом территориального общественного самоуправления является собрание или конференция (собрание представителей) граждан, проживающих на территории функционирования территориального общественного самоуправления.

Организация и проведение собрания (конференции) граждан

по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления осуществляется в соответствии с положениями устава муниципального образования об организации и проведении собрания, конференции (собрания представителей) граждан муниципального образования.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

- принятие решения о создании территориального общественного самоуправления; утверждение структуры органов территориального общественного самоуправления;

- принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;

- избрание органов территориального общественного самоуправления;

- определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

- утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета об ее исполнении;

- рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления:

- представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

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

- на основании устава ТОС и с санкции собрания, конференции граждан-членов ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и по договору с администрацией муниципального образования с использованием средств местного бюджета;

- вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов;

- вправе (на основании устава ТОС и с санкции собрания, конференции граждан-членов ТОС) создавать общественные и хозяй-

ственные объединения органов территориального общественного самоуправления для совместного осуществления местных инициатив, вступать в такие объединения.

Условия и порядок выделения необходимых средств органам территориального общественного самоуправления из местного бюджета муниципального образования определяются нормативными правовыми актами представительного органа.

Контрольные вопросы:

- Что в соответствии с законом понимается под ТОС?
- На осуществление какого рода инициатив может быть направлена деятельность ТОС?
 - Верно ли следующее утверждение: «Территориальное общественное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы ТОС вопросов местного значения»?
 - Верно ли следующее утверждение: «Территориальное общественное самоуправление (ТОС) составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации»?
 - Верно ли воспроизведен текст одной из статей Конституции РФ: «Территориальное общественное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»?
 - Верно ли воспроизведен текст одной из статей Конституции РФ: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также органы государственной власти и органы территориального общественного самоуправления»?
- Какие полномочия соответствуют компетенции органов территориального общественного самоуправления?
- Уполномочены ли органы ТОС определять основные направления деятельности территориального общественного самоуправления?
- Может ли деятельность ТОС быть направлена на осуществление собственных инициатив, связанных с освоением космоса?
- Предусмотрено ли законом избрание органов ТОС на муни-

ципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании?

- Каким образом, в соответствии с нормами закона № 131-ФЗ, устанавливаются границы территории, на которой осуществляется ТОС?

- Может ли на территории жилого района г. Кемерово «Лесная поляна» осуществляться территориальное общественное самоуправление?

- В каких формах территориальное общественное самоуправление осуществляется населением непосредственно?

- Может ли быть введена законом административная ответственность для физических и юридических лиц за неисполнение решений, принимаемых органами ТОС?

- Каким образом определяется порядок выделения из местного бюджета средств, необходимых для осуществления ТОС?

- С какого возраста граждане РФ могут принимать участие в осуществлении ТОС на территории своего проживания?

- В каких случаях собрание, конференция граждан по вопросам организации и осуществления ТОС считаются правомочными?

- С какого момента ТОС считается учрежденным?

- Обязательна ли государственная регистрация устава ТОС?

- Могут ли ТОС регистрироваться в одной из организационно-правовых форм, присущих коммерческим организациям?

Говоря об **иных** формах участия населения в осуществлении местного самоуправления, можно отметить, что для муниципальных образований с большим потенциалом гражданского политического и правового самосознания дополнительной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления может являться **гражданская экспертиза проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления.**

В частности, применительно для Кемеровского городского округа «Положение о гражданской экспертизе нормативных правовых актов местного самоуправления», на наш взгляд, может включать в себя следующее:

1. Под гражданской экспертизой проектов нормативных правовых актов органов городского самоуправления (далее – гражданская экспертиза) понимается инициативная добровольная безвозмездная деятельность граждан г. Кемерово и их общественных объединений, независимых от органов местного самоуправления, по анализу содержания проектов нормативных правовых актов с целью

выявления положений, противоречащих либо могущих нанести ущерб определенным интересам населения городского округа:

- основным конституционным правам и свободам граждан;
- правам граждан на осуществление местного самоуправления и участие в осуществлении местного самоуправления;
- социальному обеспечению и социальному обслуживанию населения;
- состоянию и обеспечению общественной безопасности и правопорядка и др.

2. Гражданская экспертиза не является аналогом либо альтернативой профессиональной юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, имеет целью участие граждан в осуществлении местного самоуправления, информирование населения о деятельности органов городского самоуправления, развитие взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами и их общественными объединениями.

3. Гражданскую экспертизу могут осуществлять действующие общественные организации и объединения граждан г. Кемерово либо созданные при их участии специальные формирования гражданских экспертов. Органы городского самоуправления вправе по инициативе граждан или по собственной инициативе создавать специальные экспертные формирования из числа граждан г. Кемерово (общественные экспертные советы, комиссии и др.) при органах местного самоуправления.

4. Проекты нормативных правовых актов органов городского самоуправления, подлежащие гражданской экспертизе, направляются органами городского самоуправления гражданским экспертным формированиям непосредственно либо публикуются в средствах массовой информации. Публикация (обнародование) проекта нормативного правового акта является официальным предложением гражданам муниципального образования принять участие в его гражданской экспертизе.

5. В желательном порядке направляются на гражданскую экспертизу проекты нормативных правовых актов, затрагивающие вопросы:

- внесения изменений в Устав г. Кемерово;
- прав граждан муниципального образования на осуществление местного самоуправления и на участие в осуществлении мест-

ного самоуправления;

- создания и функционирования общественных, некоммерческих организаций и объединений граждан на территории Кемеровского городского округа;

- жилищно-коммунального и социального обслуживания населения;

- обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

(Приведенный выше перечень является примерным)

Иные проекты нормативных правовых актов направляются на гражданскую экспертизу по инициативе органов городского самоуправления или по запросу общественных объединений граждан муниципального образования.

6. Не подлежат гражданской экспертизе проекты нормативных правовых актов, внесенные в органы городского самоуправления в порядке осуществления правотворческой инициативы граждан.

7. Результаты гражданской экспертизы проектов нормативных правовых актов оформляются в виде заключений, рекомендаций, предложений, направляются в органы или должностным лицам городского самоуправления, ответственным за разработку конкретных проектов нормативных правовых актов. Заключения, рекомендации, предложения гражданской экспертизы оглашаются и учитываются при рассмотрении проектов нормативных правовых актов в органах местного самоуправления.

Эксперты – авторы заключений, рекомендаций, предложений вправе принимать участие в рассмотрении указанных проектов, защищать при необходимости представленные результаты гражданской экспертизы.

8. Органы и должностные лица городского самоуправления обязаны в установленные сроки направить мотивированный ответ авторам заключений, рекомендаций, предложений по результатам гражданской экспертизы.

9. Порядок организации, осуществления и использования результатов гражданской экспертизы, перечень вопросов местного значения, проекты нормативных правовых актов по которым направляются на гражданскую экспертизу в обязательном порядке, определяются Уставом г. Кемерово и нормативными правовыми актами городского Совета народных депутатов.

Контрольные вопросы:

- Могут ли в территорию муниципального образования, имеющего статус «городской округ», входить сельские населенные пункты?

- Возможно ли в настоящее время создание муниципальных образований и в г. Кемерово и в районах муниципального образования (вариант «матрешка»)?

- К какому уровню общероссийского классификатора административно-территориальных объектов (ОКАТО) относятся районы Кемеровской области?

- Входит ли территория муниципального образования «город Кемерово» в состав территории Кемеровского муниципального района?

- Возможно ли в настоящее время создание муниципальных образований и в районах Кемеровской области и в сельских поселениях, входящих в их состав (вариант «матрешка»)?

- Могут ли в территорию муниципального образования, как административно-территориальной единицы, в соответствии с классификацией ОКАТО, входить сельские населенные пункты?

- Входит ли территория муниципального образования «город Мариинск» в состав территории Мариинского муниципального района?

- К какому уровню ОКАТО относятся районы г. Кемерово?

- Укажите город, в котором на его территории в целом не может быть создано муниципальное образование?

- Возможно ли, не меняя границ муниципальных районов, объединить в границах одного муниципального образования (сельского поселения) село Береговое (Кемеровский муниципальный район) и село Шевели (Крапивинский муниципальный район)?

- Имеются ли в Российской Федерации муниципальные образования, на территории которых в настоящее время нет муниципальных образований (муниципального образования)?

Взаимодействие граждан с органами местного управления при осуществлении местного самоуправления

Организованное и систематическое взаимодействие граждан с органами местного самоуправления является основой и гарантией эффективного осуществления местного самоуправления, устойчивого развития муниципального образования.

Граждане муниципального образования, участвуя в осуществлении местного самоуправления, в реализации местных инициатив и решении практических вопросов жизнедеятельности местного сообщества, взаимодействуют с органами местного самоуправления непосредственно, через свои самодеятельные организации и объединения, а также через формируемые органами местного самоуправления в процессе их функционирования совещательные, консультативные, экспертные и иные гражданские формирования при органах местного самоуправления.

При осуществлении практических процедур, связанных с реализацией местных инициатив и решением вопросов местного значения, граждане могут взаимодействовать с органами и должностными лицами местного самоуправления непосредственно или через своих представителей.

Органы местного самоуправления организуют и обеспечивают привлечение населения, самодеятельных организаций граждан и их объединений к совместному решению вопросов местного значения, разрабатывают эффективные механизмы совместного с населением решения вопросов местного самоуправления (общественный договор, социальное партнерство, социальный муниципальный заказ, муниципальный грант и др.).

При необходимости оформляют участие граждан и общественных организаций в мероприятиях органов местного самоуправления нормативными правовыми актами.

Должностные лица органов местного самоуправления участвуют в мероприятиях, проводимых организациями и объединениями граждан муниципального образования, по их приглашению либо с их ведома.

Организации и объединения граждан муниципального образования, должностные лица и органы местного самоуправления взаимодействуют на принципах добровольности, гласности, партнерства, приоритетности задач развития муниципального образования и недопустимости внеправового вмешательства в деятельность друг друга.

Контроль населения муниципального образования за деятельностью органов местного самоуправления

1. Понятие и содержание контроля населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления складывается из уставных положений об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, о контроле и надзоре за их деятельностью, а также из уставных положений о взаимодействии граждан муниципального образования с органами и должностными лицами местного самоуправления в ходе осуществления местного самоуправления.

2. Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением местного округа, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Федерации и уставом муниципального образования.

Основаниями для наступления ответственности являются действия (бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления, идущие в противоречие с действующим законодательством, уставом муниципального образования, нормативными и правовыми актами органов местного самоуправления.

Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации, другие уполномоченные федеральными законами и законами субъекта Федерации органы государственной власти, органы и должностные лица местного самоуправления, наделенные контрольными функциями в соответствии с уставом муниципального образования (представительный орган, контрольная палата, ревизионная комиссия и т.п.).

3. Население муниципального образования осуществляет контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, реализуя свои законные (уставные) права:

- на участие в выборах органов местного самоуправления;
- на голосование по отзыву главы муниципального образования, депутатов представительного органа;
- на получение полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления;
- на осуществление гражданской экспертизы проектов норма-

тивных правовых актов органов местного самоуправления;

- на участие в публичных слушаниях, собраниях и конференциях граждан;

- на обращения в органы местного самоуправления;

- на участие в работе органов местного самоуправления;

- на создание инициативных (общественных) организаций и их объединений и их взаимодействие с органами местного самоуправления;

- через другие формы взаимодействия с органами местного самоуправления и иные формы контроля за их деятельностью, не противоречащие действующему законодательству и уставу муниципального образования.

4. Органы и должностные лица местного самоуправления обеспечивают беспрепятственное осуществление населением муниципального образования права контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством и положениями устава муниципального образования.

5. Решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы гражданами муниципального образования в судебные органы в установленном законом порядке.

Контрольные вопросы:

- Допускает ли статья 22 Конституции РФ задержание гражданина РФ органами правопорядка без судебного решения?

- Каким образом, в соответствии с нормами статьи 46 Конституции РФ, могут быть обжалованы «решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления»?

- Правильно ли приведен текст статьи 10 Конституции РФ: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную, судебную и местное самоуправление. Органы законодательной, исполнительной, судебной власти и органы местного самоуправления самостоятельны»?

- Что, в соответствии с нормами статьи 52 Конституции РФ, обеспечивает государство потерпевшим от преступлений и злоупотреблений властью?

- Какие права, в соответствии с нормами статьи 48 Конституции РФ, имеет каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления?

- На что имеет право каждый, в соответствии с нормами статьи 53 Конституции РФ, в случае причинения ему государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц?

- Перед кем, согласно закону, несут ответственность органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления?

- Каким образом, в соответствии с законом № 131-ФЗ, определяются основания наступления ответственности депутатов, выбранных должностных лиц местного самоуправления перед населением?

- В какой срок губернатор субъекта РФ вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона РФ о роспуске представительного органа муниципального образования?

- В связи с какими основаниями наступает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством?

- Вправе ли губернатор субъекта РФ издать акт о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования?

- Вправе ли губернатор субъекта РФ своим постановлением досрочно распустить представительный орган муниципального образования?

- В связи с какими основаниями губернатор субъекта РФ может отрешить от должности главу местной администрации муниципального образования?

- Если представительный орган муниципального образования принял незаконное решение, это установлено судом и возбуждена процедура его роспуска, то все ли депутаты по ее результатам могут досрочно лишиться своих полномочий?

- Какое должностное лицо и в какой орган может внести проект правового акта о роспуске представительного органа сельского поселения, если данный представительный орган в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания и это установлено соответствующим судом?

- Каким актом может быть осуществлен роспуск представительного органа сельского поселения, входящего в состав муниципального района?

- Предусмотрен ли законом досрочный роспуск представительного органа по результатам соответствующего голосования населения?

- В связи с какими основаниями представительный орган муниципального образования может отрешить от должности главу муниципального образования?

- Подлежит ли отрешению от должности глава сельского поселения, если он совершит действия, влекущие угрозу национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности?

- В каких случаях органы государственной власти субъекта РФ могут временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления?

- Какой орган (должностное лицо) вправе принимать решение о временном осуществлении отдельных полномочий представительного органа муниципального образования исполнительными органами государственной власти субъекта РФ?

Гарантии прав граждан муниципального образования на осуществление местного самоуправления

1. Органы и должностные лица местного управления, наряду с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Федерации, обеспечивают государственные гарантии прав граждан на осуществление местного самоуправления.

2. Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать непосредственному осуществлению гражданами местного самоуправления и активному участию граждан в осуществлении местного самоуправления, осуществлять меры по поддержке и развитию общественных организаций граждан и их объединений, разрабатывать и осуществлять мероприятия по становлению гражданской зрелости местного сообщества.

3. Органы и должностные лица местного управления обязаны принимать все предусмотренные законодательством меры по защите прав граждан муниципального образования на местное само-

управление. Глава муниципального образования, представительный орган обязаны обжаловать в установленном порядке акты федеральных органов и органов государственной власти субъекта Федерации, выходящие за пределы их компетенции, нарушающие права граждан муниципального образования на осуществление местного самоуправления.

4. Гражданам Российской Федерации, проживающим на территории муниципального образования, иностранным гражданам, обладающим правами на осуществление местного самоуправления на территории муниципального образования, гарантируется судебная защита их прав на осуществление местного самоуправления.

Контрольные вопросы:

- Какие права и свободы гарантируются гражданам РФ Конституцией РФ?
- Кто в соответствии со ст. 3 Конституции РФ является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации?
- Что следует понимать под правотворческой инициативой граждан?
- Если правотворческая инициатива граждан оформлена правильно, обязан ли орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, рассматривающие данную инициативу, в обязательном порядке принять по ней положительное решение?
- Какие цели проведения собрания (конференции) граждан установлены нормами статьи 29 Федерального закона № 131-ФЗ?
- Как следует поступить с обращением гражданина, если оно не соответствует компетенции органа государственной власти или органа местного самоуправления, куда оно поступило?
- В какие сроки должны рассматриваться индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления?
- С какой целью проводятся публичные слушания?
- Кто может выступить инициатором проведения публичных слушаний?
- По чьей инициативе в соответствии с законом № 131-ФЗ может проводиться опрос граждан?
- Проекты каких правовых актов подлежат обязательному рас-

смотрению на публичных слушаниях?

- Какие органы (должностные лица) местного самоуправления вправе принимать решение о проведении опроса граждан?

- Какой орган (должностное лицо) местного самоуправления устанавливает минимальную численность инициативной группы граждан, которая может выступить с правотворческой группой?

- Какие органы местного самоуправления (должностные лица местного самоуправления) вправе проводить публичные слушания?

- Какие полномочия отнесены законом к компетенции общего собрания граждан?

- Какой срок предусмотрен законом для рассмотрения правотворческой инициативы граждан со дня ее внесения?

- Вправе ли инициативная группа граждан внести на рассмотрение главе муниципального образования проект правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования?

- Какие цели проведения опроса граждан установлены нормами статьи 31 Федерального закона № 131-ФЗ?

- Какие сведения должны устанавливаться в нормативном акте представительного органа местного самоуправления о назначении опроса граждан в обязательном порядке?

- Если в сельском поселении проживает 2000 граждан, обладающих избирательным правом, то какая минимальная численность инициативной группы может быть установлена для данного поселения?

Глава 2. Экономические основы местного самоуправления

§ 1. Понятие и структура финансово-экономической основы местного самоуправления

Зарубежной и российской практикой реализации местного самоуправления давно доказано, что без наличия у муниципальных образований собственных финансовых и экономических ресурсов для решения вопросов местного значения невозможно существование местного самоуправления как такового. Недаром в Европейской Хартии местного самоуправления [1, ч. 1, ст. 9] сказано, что органы местного самоуправления должны иметь право (в рамках национальной экономической политики) на обладание достаточными соб-

ственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

Этот принцип нашел отражение и в национальном законодательстве Российской Федерации. Так, в Конституции РФ [2, ч. 1, ст. 132] говорится о том, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

Более подробно финансово-экономическая основа местного самоуправления описана в ФЗ № 131 [3, гл. 8]. Она носит название «Экономическая основа местного самоуправления», а не «Финансово-экономическая основа местного самоуправления», как ее именуется большинство отечественных специалистов в области местного самоуправления. На наш взгляд, принципиального различия в этом нет, так как Гражданский кодекс РФ [5, ч. 1, ст. 215] фактически ставит знак равенства между местными финансами и муниципальным имуществом.

Финансово-экономическая основа местного самоуправления может пониматься в двух смыслах: материальном и формальном.

В *материальном смысле* финансово-экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность фактически существующих у муниципального образования финансовых средств, муниципального имущества и различных имущественных прав, позволяющих органам местного самоуправления решать вопросы местного значения и осуществлять отдельные полномочия, переданные органами государственной власти.

В *формальном смысле* финансово-экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципального образования.

Также, по нашему мнению, финансово-экономическую основу местного самоуправления можно понимать в узком и широком смысле.

В *узком смысле* финансово-экономическая основа местного самоуправления представляет собой имущество, финансы и имущественные права муниципальных образований.

В *широком смысле* – это муниципальная собственность (местные финансы, имущество и т.д.), находящаяся в государственной собственности и переданная в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Необходимо также понимать, что большое значение для финансово-экономической устойчивости местного самоуправления имеет деятельность различных хозяйствующих субъектов, не находящихся в муниципальной собственности, а также экономическая поддержка государства.

Таким образом, нужно различать *финансово-экономическую основу местного самоуправления* и *финансово-экономическую основу муниципального образования*. В первом случае речь идет о финансово-экономической основе в широком смысле, во втором случае – в узком смысле.

Структура финансово-экономической основы местного самоуправления включает в себя следующие элементы:

- муниципальную собственность;
- имущественные права муниципальных образований;
- местный бюджет и местные финансы;
- формы финансовой помощи местному самоуправлению.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ [3, ч. 1, ст. 50] в собственности муниципальных образований может находиться имущество:

- муниципальных образований (городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов), предназначенное для решения вопросов местного значения;
- предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти;
- предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Принадлежность имущества определяется по его целевому назначению. В случае возникновения у муниципального образования права собственности на имущество, не предназначенное для выше-

названных целей, такое имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки его отчуждения устанавливаются федеральным законом.

В собственности городских и сельских поселений могут находиться:

- имущество, предназначенное для электро-, тепло-, и газо-снабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

- 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;

- 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;

- пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенное для транспортного обслуживания населения в границах поселения;

- имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

- объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;

- имущество библиотек поселения;

- имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

- объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

- имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

- имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

- имущество, включая земельные участки, предназначенное для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

- имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной социальной информации;

- земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;

- пруды, обводненные карьеры на территории поселения;

- имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

- имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья.

В собственности муниципальных районов могут находиться:

- имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района;

- 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;

- пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района;

- имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

- имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

- имущество, предназначенное для обеспечения общедоступ-

ного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;

- 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;

- имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

- архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;

- имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;

- имущество межпоселенческих библиотек;

- имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

- земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами;

- пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района;

- имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и местного значения на территории муниципального района;

- имущество, предназначенное для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

- имущество, предназначенное для развития на территориях муниципального района физической культуры и массового спорта;

- имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории муниципального района от чрезвычайных си-

туаций природного и техногенного характера;

- имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

- объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

В собственности городских округов может находиться все указанное выше имущество.

Как отмечают исследователи, «разграничение объектов муниципальной собственности осуществлено в строгом соответствии разграничением полномочий между различными муниципальными образованиями по принципу: каждое полномочие должно обеспечиваться соответствующим объектом муниципальной собственности» [25, с. 174].

Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону, иным актам, не нарушающие права, охраняемым законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь ее собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом. Кроме того, собственник может передавать свое имущество в доверительное управление иным лицам.

На отношения муниципальной собственности распространяются общие правила гражданского законодательства. Так, Гражданский кодекс РФ [5, ч. 1, ст. 215] в качестве первичного субъекта права муниципальной собственности определяет муниципальные образования.

Контрольные вопросы:

- На каком праве закрепляется имущество за муниципальным казенным предприятием?

- В чьей компетенции находится утверждение устава муниципального унитарного предприятия?

- Могут ли органы местного самоуправления привлекать немunicipальные предприятия к исполнению муниципальных заказов?

- Какие признаки определяют понятие юридического лица в соответствии со статьей 48 Гражданского кодекса РФ?

- На каком праве собственником может быть закреплено имущество за муниципальным казенным предприятием?

- Какой орган осуществляет государственную регистрацию муниципальных унитарных предприятий?

- Какие органы вправе назначать аудиторов для проведения аудиторских проверок муниципальных унитарных предприятий?

- Какие признаки определяют статус муниципального унитарного предприятия?

- Какой орган (должностное лицо) в соответствии с Уставом муниципального образования г. Кемерово имеет полномочия принимать решения о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений?

- Несет ли обанкротившееся муниципальное унитарное предприятие ответственность по своим обязательствам, принадлежащим ему на праве хозяйственного ведения имуществом?

- Отвечает ли муниципальное образование по обязательствам муниципального унитарного предприятия (МУП) в случае его банкротства?

- Должны ли органы местного самоуправления регулировать цены и тарифы на продукцию (услуги) муниципальных унитарных предприятий?

- Вправе ли органы местного самоуправления г. Кемерово своим решением ограничить время работы ресторанов в городе до 23 часов по местному времени?

- С какого момента муниципальное унитарное предприятие считается учрежденным?

- Какой орган местного самоуправления (должностное лицо) имеет исключительную компетенцию на определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности?

- Можно ли муниципальный заказ на предоставление определенных услуг населению, оплачиваемый за счет средств местного бюджета, предоставить частному предприятию?

- Вправе ли органы местного самоуправления своим решением установить режим работы предприятий торговли, расположенных на территории муниципального образования?

- Может ли имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий, переданных органам МСУ в соответствии с федеральными и региональными законами, находиться в собственности муниципального образования?

- Какие способы отчуждения имущества могут быть использованы в процессе приватизации муниципального имущества?

- Кто от имени муниципального образования может осуществлять право собственника муниципального имущества?

- Какое имущество составляет муниципальную казну?

- Входит ли в состав вопросов местного значения муниципального района владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности входящих в состав района городских и сельских поселений?

- Может ли в соответствии со статьей 50 Федерального закона № 131-ФЗ находиться в муниципальной собственности местного, сельского поселения имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования?

- Имеет ли право муниципальное учреждение самостоятельно распоряжаться переданным ему на праве оперативного управления муниципальным имуществом?

- Является ли владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности соответствующего муниципального образования, вопросом местного значения муниципальных образований всех видов?

- Входит ли в состав вопросов местного значения поселения владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения?

- Вправе ли органы местного самоуправления передавать муниципальное имущество в постоянное пользование органам государственной власти субъекта РФ?

- Какие вопросы вправе решать собственник в отношении имущества, переданного на праве хозяйственного владения муниципальному предприятию?

- Какие полномочия находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ в соответствии с нормами статьи 72 Конституции РФ?

- Может ли в соответствии с нормами статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ находиться в муниципальной собственности ме-

стного, сельского поселения имущество, предназначенное для водоснабжения населения районного центра и водоотведения?

- Какие лица могут быть покупателями муниципального имущества в процессе его приватизации?

- Кому принадлежит на праве собственности муниципальное имущество?

- Входит ли в состав муниципальной казны имущество, переданное на праве оперативного управления казенному предприятию?

- Какие полномочия входят в компетенцию органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения

- Можно ли в ходе приватизации муниципального имущества использовать закрытую по составу участников форму аукциона?

- Какие формы собственности признаются и защищаются в соответствии с Конституцией РФ в приоритетном порядке?

- На какие цели каждый гражданин РФ в соответствии с нормами статьи 34 Конституции РФ имеет право свободно использовать свои способности и имущество?

- Что понимается под приватизацией муниципального имущества?

- Может ли в соответствии с нормами статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ находиться в муниципальной собственности муниципального района имущество, предназначенное для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи?

- Могут ли органы местного самоуправления местного округа самостоятельно и под свою ответственность владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, находящимся в муниципальной собственности местного округа?

- В каком случае муниципальное учреждение может самостоятельно распорядиться находящимся на его балансе имуществом?

- Может ли порядок проведения открытого аукциона по продаже муниципального имущества предусматривать подачу предложений по цене в закрытой форме (в конвертах)?

- Допустима ли продажа муниципального имущества способом «без объявления цены»?

- Может ли находиться в муниципальной собственности имущество, необходимое для решения вопросов, которые не отнесены к вопросам местного значения?

- Может ли в соответствии с нормами статьи 50 Федерального

закон № 131-ФЗ находится в муниципальной собственности местного, сельского поселения имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора?

- Какую деятельность в соответствии с нормами статьи 132 Конституции РФ органы местного самоуправления осуществляют самостоятельно?

§ 2. Местные бюджеты

Местные финансы являются составной частью финансово-экономической основы местного самоуправления. Ряд важных принципов в отношении местных финансов содержится в Европейской Хартии местного самоуправления [1, ст. 9]:

- органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;

- финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом;

- по меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов;

- финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем, чтобы следовать за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий;

- защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер;

- порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления;

- предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора

органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

В России на федеральном уровне финансово-экономическая сфера местного самоуправления регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003, Налоговым кодексом РФ, Бюджетным кодексом РФ и др.

Легального определения местных финансов в действующем российском законодательстве не содержится.

В ст. 2 отмененного Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», № 126-ФЗ, 25.09.1997, указывалась структура местных финансов: *средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства*. Таким образом, федеральный законодатель и в то время не давал исчерпывающего перечня составляющих местных финансов.

Формирование и использование местных финансов строится *на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности*.

Все местные финансы в настоящее время в соответствии с Бюджетным кодексом РФ должны рассматриваться как часть бюджета муниципального образования и вне бюджета не существуют.

Понятие бюджета можно рассматривать с нескольких позиций. С точки зрения науки экономики под бюджетом можно понимать финансовый план на определенный период.

В Бюджетном кодексе РФ [4, с. 14] дается следующее определение: «Бюджет муниципального образования (местный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования».

Расходные финансовые обязательства муниципальных образований в основном связаны с решением вопросов местного значения.

Применительно к бюджету муниципального образования иногда применяется понятие «*консолидированный бюджет*», под которым понимается свод бюджетов соответствующего муниципального образования и нижестоящих территорий в его границах. Так, консолидированный бюджет муниципального района состоит из бюджета

муниципального района, бюджетов сельских и городских поселений в составе муниципального района, смет доходов и расходов территорий, не являющихся поселениями, но находящихся в границах муниципального района. Консолидированный бюджет местного округа состоит из местного бюджета и бюджета административно-территориальных образований в его границах.

Материальное воплощение бюджета – это всегда *особый юридический документ*, принимаемый представительным органом власти, имеющий специально установленную законом структуру, в котором закрепляются все планируемые на очередной финансовый годходы и расходы.

Проект местного бюджета, решение об утверждении мест 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. В этом нашел отражение принцип гласности местных бюджетов.

В соответствии с ФЗ № 131 [3, ч. 6, ст. 52] органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ [4, ст. 9] органы местного самоуправления могут осуществлять, в частности, следующие *бюджетные полномочия*:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

- осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;

- в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

- установление порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения. В связи с принятием Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 г. в Бюджетный кодекс РФ были внесены изменения, касающиеся бюджетных полномочий органов местного самоуправления муниципального района.

Так, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ [4, ч. 2, ст. 9] органы местного самоуправления муниципальных районов обладают перечисленными выше полномочиями в бюджетной сфере, а также имеют *дополнительные полномочия, направленные на следующее:*

- установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов;

- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений; определение целей и порядка предоставления субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципаль-

ных районов (представительный орган которых формируется в соответствии с ч. 1 и ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

- составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ [4, ст. 10] структура бюджетной системы включает:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджет территориальных государственных внебюджетных фондов;

- местные бюджеты, в том числе муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, городских и сельских поселений.

Как бюджет любого уровня в Российской Федерации, местный бюджет состоит из двух основных частей: доходной и расходной.

Доходная часть местного бюджета

Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, она также может включать финансовую помощь в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований), средства по взаимным расчетам.

Необходимо отметить одну важную деталь.

Федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым федеральными законами или законами субъектов РФ устанавливаются нормативы отчислений (в процентном выражении) в местные бюджеты на предстоящий финансовый год или на долговременной основе, из разряда регулирующих доходов перешли в разряд *собственных доходов* местных бюджетов.

Несмотря на то, что в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. не употребляется термин «регулирующие доходы», деление доходов на собственные и регулирующие

широко используется при анализе степени самостоятельности и достаточности финансовой базы местного самоуправления.

1. *Собственные доходы*. Они представляют собой налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ и направляемые в местные бюджеты.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ [3, ч. 1 и ч. 2, ст. 55] к собственным доходам местных бюджетов относятся:

- средства самообложения граждан (ст. 56);
- доходы от местных налогов и сборов (ст. 57);
- доходы от региональных налогов и сборов (ст. 58);
- доходы от федеральных налогов и сборов (ст. 59);
- безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований (ст. 60 и 61), иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней (ст. 62), другие безвозмездные перечисления;

- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

- 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;

- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;

- добровольные пожертвования;

- иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления (*например, суммы конфискации, компенсаций и иные средства, взимаемые в принудительном порядке в доход бюджетов*).

В состав собственных доходов бюджетов муниципальных районов, в представительные органы которых входят главы муниципальных образований и депутаты представительных органов муниципальных образований, входящих в состав муниципального района, включаются субвенции, предоставляемые из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

2. Финансовая помощь. Это установленные законодательством Российской Федерации формы финансовой поддержки местных бюджетов за счет бюджетов других уровней, в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и дополнительной наполняемости местных бюджетов для решения вопросов местного значения и переданных органам местного самоуправления государственных полномочий.

К финансовой помощи могут быть отнесены дотации, субсидии, субвенции, средства по взаимным расчетам, иные безвозмездные перечисления в бюджет муниципального образования.

Дотация – средства, предоставляемые местным бюджетам из бюджетов вышестоящего уровня (федерального или бюджета Федерации) без целевого назначения на безвозвратной основе. Органы местного самоуправления используют финансовые средства, полученные в форме дотаций, по своему усмотрению и не обязаны отчитываться об использовании этих средств.

Субсидия – средства, направляемые на нужды муниципального образования из бюджета РФ или бюджета субъекта РФ, или из бюджета муниципального района на нужды поселения на условиях долевого финансирования целевых расходов. Субсидии, истраченные не по назначению или не использованные в срок, подлежат возврату в соответствующие бюджеты.

Субвенция – средства, предоставляемые конкретному бюджету муниципального образования на конкретные цели и на определенный срок. В случае неиспользования субвенция подлежит возврату в соответствующий бюджет.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. можно говорить о следующих видах субвенций:

- субвенции из федерального или регионального бюджета –

финансовые средства, предоставляемые местным бюджетам из бюджета федерального уровня (государственного фонда компенсаций) или бюджета уровня субъекта РФ (регионального фонда компенсаций);

- *субвенции уровня местных бюджетов* (Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает создание районных фондов финансовой поддержки поселений, из которых поселения в составе муниципального района в случае необходимости могут получать средства в виде субвенций и дотаций).

Следует уточнить, что Бюджетный кодекс РФ использует понятие «фонд компенсаций», а Федеральный закон 2003 г. – понятие «фонд финансовой поддержки». По мнению некоторых авторов, содержание этих понятий совпадает [24, с. 153].

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ [4, ст. 6] *минимальная бюджетная обеспеченность – минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.*

Выравнивать бюджетную обеспеченность городских и сельских поселений ФЗ № 131 [3, ст. 60] предлагает за счет:

- бюджета субъекта Федерации путем предоставления дотаций из образуемого в составе его расходов регионального фонда финансовой поддержки поселений;

- средств бюджетов муниципальных районов путем предоставления дотаций из образуемых в составе их расходов районных фондов финансовой поддержки поселений;

- дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленных для бюджетов поселений, которые полностью или частично могут заменять вышеназванные дотации (порядок их расчетов устанавливается законом субъекта Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ).

3. *Местные налоги и сборы. Налоговые поступления в местные бюджеты.* В связи с тем, что Законом о местном самоуправлении введена новая система территориальной организации местного самоуправления, а также произошло качественное перераспределение вопросов местного значения между разными видами муници-

пальных образований, необходимо рассматривать вопрос о местных налогах и сборах применительно к основным видам муниципальных образований.

В соответствии с действующим законодательством и на основе двухуровневой системы организации местного самоуправления в Российской Федерации городские и сельские поселения, муниципальные районы и городские округа в своей доходной части имеют различные по своему характеру налоги и сборы.

В то же время необходимо отметить, что Налоговый кодекс РФ по состоянию на июль 2008 г. [6, гл. 31, разд. 10] указывает всего на два местных налога: *земельный налог* и *налог на имущество физических лиц*. При этом земельный налог закреплен в главе 31 «Земельный налог» раздела X «Местные налоги», тогда как налог на имущество физических лиц взимается в соответствии с Законом РФ «О налогах на имущество физических лиц» от 9 декабря 1991 г., а в Налоговом кодексе РФ глава «Налог на имущество физических лиц» перестала существовать. Регулирование ставок и порядка взимания этих местных налогов осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, Законом РФ «О налогах на имущество физических лиц», Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», правовыми актами местного самоуправления.

1. *Городские и сельские поселения.* В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ [3, ч. 2 и ч. 1, ст. 14] к компетенции органов местного самоуправления поселения относится установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения. При этом Налоговым кодексом РФ законодательно запрещено органам местного самоуправления вводить дополнительные налоги, не предусмотренные федеральным налоговым законодательством, а равно повышать установленные на федеральном уровне предельные значения налоговых ставок.

Отчисление средств в бюджеты поселений от местных, региональных и федеральных налогов и сборов осуществляется в соответствии с нормативами, установленными бюджетным законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ [4, ч. 1, ст. 61] в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов:

- *земельного налога* – по нормативу 100 %;
- *налога на имущество физических лиц* – по нормативу 100 %.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ [4, ч. 2, ст. 61] в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- *налога на доходы физических лиц* – по нормативу 10 %;
- *единого сельскохозяйственного налога* – по нормативу 30 %.

Отчисления от региональных налогов и сборов в бюджеты поселений определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ.

2. *Муниципальные районы.* В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ [3, ч. 2 и ч. 1, ст. 15] к компетенции органов местного самоуправления муниципального района относится установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципально-го района.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ [4, ч. 1, ст. 61.1] в бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов:

- *земельного налога*, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100 %;
- *налога на имущество физических лиц*, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100 %.

Кроме местных налогов и сборов налоговые доходы бюджетов муниципальных районов состоят из отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ [4, ч. 2, ст. 61.1] в бюджеты муниципальных районов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- *налога на доходы физических лиц* – по нормативу 20 %;
- *единого налога на вмененный доход* для отдельных видов деятельности – по нормативу 90 %;
- *единого сельскохозяйственного налога* – по нормативу 30 %;
- *государственной пошлины* (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100 %.

Государственные пошлины взимаются:

- по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции (за исключением Верховного Суда РФ), за исключением случаев, когда в суды общей юрисдикции обращаются прокуроры, органы государственной власти и органы местного самоуправления по делам защиты государственных и общественных интересов;

- за совершение нотариальных действий нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, уполномоченными на то в соответствии с законодательными актами РФ и субъектов Российской Федерации, должностными лицами органов исполнительной власти (за исключением консульских учреждений РФ), органов местного самоуправления;

- за государственную регистрацию транспортных средств, за внесение изменений в выданный ранее паспорт транспортного средства, за выдачу или продление срока действия акта технического осмотра транспортного средства, за выдачу государственных регистрационных знаков транспортных средств «Транзит», свидетельства на высвободившийся номерной агрегат, отличительного знака участника международного дорожного движения, талона о прохождении государственного технического осмотра транспортного средства, водительского удостоверения, временного разрешения на право управления транспортными средствами, справок, подтверждающих получение водительского удостоверения или временного разрешения на право управления транспортными средствами, свидетельства о соответствии конструкции транспортного средства требованиям безопасности дорожного движения, за прием квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами;

- за выдачу ордера на квартиру;

- за выдачу разрешения на распространение наружной рекламы.

Отчисления от региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ.

3. *Городские округа.* В соответствии с ФЗ № 131 [3, ч. 2 и ч. 1, ст. 15] к компетенции органов местного самоуправления местного округа относится установление, изменение и отмена местных налогов и сборов местного округа. При этом в соответствии с ч. 2 ст. 57 ФЗ № 131 органы местного самоуправления городского округа об-

ладают полномочиями по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов, установленными законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ [4, ч. 1, ст. 61.2] в бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов:

- *земельного налога* – по нормативу 100 %;
- *налога на имущество физических лиц* – по нормативу 100 %.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации [4, ч. 2, ст. 61.2] в бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- *налога на доходы физических лиц* – по нормативу 30 %;
- *единого налога на вмененный доход* для отдельных видов деятельности – по нормативу 90 %;
- *единого сельскохозяйственного налога* – по нормативу 60 %.

Что касается местных налогов и сборов, то они одинаковы для всех видов муниципальных образований и зачисляются в местный бюджет в размере 100 %.

В настоящее время можно вести речь всего о двух сборах, являющихся в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации составяющей доходной части местного бюджета:

- 1) регистрационном сборе с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- 2) курортных сборах.

Расходная часть местного бюджета

Формирование расходов местных бюджетов в Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году.

Все бюджетные расходы в зависимости от их экономического держания делятся на две большие группы:

1) капитальные;

2) текущие.

1. *Капитальные расходы местных бюджетов.*

Капитальные расходы местных бюджетов представляют собой:

- часть расходов, обеспечивающих инновационную и инвестиционную деятельность муниципальных образований;

- статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой муниципального образования;

- средства, предоставляемые муниципальным образованием в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам;

- расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством;

- расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности муниципальных образований;

- другие расходы, включенные в капитальные расходы местного бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджета Российской Федерации.

2. *Текущие расходы бюджетов муниципальных образований.*

Это есть те расходы, которые обеспечивают текущее функционирование органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание финансовой поддержки другим бюджетам в форме дотаций и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

В целом все расходы муниципальных образований связаны с решением вопросов местного значения и исполнением переданных государственных полномочий. Соответственно можно выделить *четыре группы направлений расходования денежных средств местных бюджетов*:

1) решение вопросов местного значения на территории муниципального образования;

2) финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц;

3) погашение муниципального долга;

4) исполнение отдельных государственных полномочий.

Кроме того, муниципальный район в качестве основного направления расходования бюджетных средств отвечает за выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

Контрольные вопросы:

- Что означает «принцип единства бюджетной системы РФ»?
- Что означает «принцип прозрачности бюджета»?
- Что такое «доходы местного бюджета»?
- Какие налоги относятся в соответствии с Налоговым кодексом РФ к местным налогам?
- Что такое «профицит» местного бюджета?
- Что означает «принцип достоверности бюджета»?
- Какие полномочия относятся к бюджетным полномочиям Российской Федерации?
- Какие полномочия относятся к бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации?
- Что такое «расходные обязательства»?
- Какие налоги относятся в соответствии с Налоговым кодексом РФ к региональным налогам?
- Что означает «принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета»?
- Что такое «консолидированный бюджет Кемеровской области»?
- Что такое «субсидия»?
- Что такое «дефицит» местного бюджета?
- Какие права и обязанности являются составляющими принципа самостоятельности бюджета?
- Что такое «субвенция»?
- Что такое «бюджетные обязательства»?
- Какие налоги относятся в соответствии с Налоговым кодексом РФ к федеральным налогам?
- Что такое «бюджетный кредит»?
- Что такое «дотация»?
- Какой из органов МСУ имеет исключительную компетенцию на утверждение местного бюджета?
- Есть ли необходимость вносить изменения в местный бюджет текущего года, если представительным органом муниципально-

го образования в третьем квартале текущего финансового года принято решение о предоставлении налоговой льготы для определенной категории налогоплательщиков, вступившее в силу с начала четвертого квартала данного года?

- Из какого регионального фонда осуществляется предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов?

- Какой из органов местного самоуправления вправе составлять проект местного бюджета?

- Какие бюджетные полномочия соответствуют компетенции главы муниципального образования?

- На какие виды ассигнований могут быть направлены средства местных бюджетов?

- В какие сроки должен приниматься акт представительного органа муниципального образования, изменяющий доходную часть местного бюджета в очередном финансовом году?

- Могут ли доходы от региональных налогов быть источником формирования доходной части местных бюджетов?

- Какие источники образуют неналоговые доходы местных бюджетов?

- Какой орган МСУ имеет исключительную компетенцию на утверждение отчета об исполнении местного бюджета?

- Какой орган МСУ определяет порядок составления проекта местного бюджета?

- Могут ли органы местного самоуправления самостоятельно определять размеры и условия оплаты труда глав муниципальных образований?

- Могут ли доходы от федеральных налогов быть источником формирования доходной части местных бюджетов?

- На чем, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, основывается составление проекта местного бюджета?

- Какие источники образуют налоговые доходы местных бюджетов?

- Доходы от каких налогов зачисляются на постоянной основе в доходную часть местных бюджетов по ставке 100 %?

- Из какого регионального фонда осуществляется предоставление субвенций на исполнение переданных государственных полномочий?

Глава 3. Организационные основы местного самоуправления

В соответствии с Конституцией РФ [2, ч. 2, ст. 3] народ осуществляет свою власть не только непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. В ФЗ № 131 [3, ч. 1, ст. 2] говорится, что *органы местного самоуправления* – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

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.

Общепринятым в настоящее время является точка зрения, согласно которой должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга его полномочий может выступать в качестве муниципального органа (например, глава муниципального образования). Эта точка зрения вытекает из практики Конституционного Суда РФ, который указал, что понятия «органы местного самоуправления» и «должностные лица местного самоуправления» не являются взаимоисключающими [14].

Орган местного самоуправления имеет определенные признаки:

- *создается и действует от имени соответствующего муниципального образования.* В соответствии с Конституцией РФ [2, ст. 12] органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Поэтому государственные органы (за отдельными исключениями) не участвуют в формировании органов местного самоуправления;

- *создается и действует на основе законов или других нормативно-правовых актов – в установленных ими формах и методах.* Так, ФЗ № 131 [3, п. 1, ст. 34] предусматривает, что 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 обра-

зования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Упорядоченная в соответствии с нормативно-правовыми актами совокупность органов местного самоуправления составляет систему, имеющую определенную структуру. При этом наличие первых трех указанных органов является обязательным [3, п. 2, ст. 34];

- реализует полномочия по решению вопросов местного значения, совокупность которых составляет его компетенцию;

- характеризуется организационной обособленностью и самостоятельностью в структуре местного самоуправления.

Каждый орган местного самоуправления в определенных рамках относительно самостоятелен и организационно обособлен. Некоторые органы местного самоуправления являются юридическими лицами. В соответствии с ФЗ № 131 [3, п. 2, ст. 41] органы местного самоуправления, которые в соответствии с этим Законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом. Однако структурные подразделения таких органов местного самоуправления самостоятельностью не обладают, как и правами юридического лица (например, комиссии представительного органа муниципального образования).

Также данный признак подчеркивает различие между органами государства и органами местного самоуправления (хотя большая часть признаков у них общая). В соответствии с Конституцией РФ [2, ст. 12] органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (значит, не являются частью общего государственного аппарата, а органы государственной власти не являются частью структуры органов местного самоуправления);

- наделен властными полномочиями. Это означает, что его решения принимаются от имени муниципального образования, носят обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой (в том числе государства). В соответствии с ФЗ № 131 [3, п. 3, ст. 7] муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Данный признак позволяет отличать муниципальные органы

(как и государственные) от учреждений и организаций, таковыми не являющихся.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Структура органов местного самоуправления в случае образования на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или преобразования существующего муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек – на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

В соответствии с ФЗ № 131 [3, п. 3, ст. 34] наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

В Законе Кемеровской области «О местном самоуправлении в Кемеровской области» с учетом исторических и иных местных традиций устанавливаются следующие варианты наименования органов местного самоуправления поселения:

- представительный орган муниципального образования – Совет народных депутатов (поселения, муниципального района, городского округа);

- глава муниципального образования – глава (поселения, муниципального района, городского округа);

- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) – администрация (поселения, муниципального района, городского округа).

Отдельно необходимо указать на правовое положение *избирательной комиссии муниципального образования*.

В соответствии со ст. 39 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» 2003 г. [7] избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, ме-

стного 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. Избирательная комиссия формируется представительным органом муниципального образования. Полномочия избирательной комиссии, порядок и гарантии ее деятельности регулируются федеральными законами, законами субъекта Федерации, Положением, принимаемым представительным органом муниципального образования.

При этом избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который *не входит в структуру органов местного самоуправления*. Это указывает на ее уникальное положение – промежуточное между государственными органами и органами местного самоуправления.

Классификация органов местного самоуправления возможна по различным основаниям.

В зависимости от способа формирования органы местного самоуправления делятся следующим образом:

- *выборные органы* – образуются в результате муниципальных выборов, проводимых на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании (например, представительные органы местного самоуправления);

- *органы, создаваемые в ином порядке*, например в порядке назначения (глава местной администрации).

В зависимости от способа функционирования и порядка принятия решений органы местного самоуправления разделяются следующим образом:

- *коллегиальные органы*, которые осуществляют деятельность, принимают решения и несут за них ответственность в коллективном порядке (представительный орган муниципального образования).

- *единоначальные органы*, возглавляемые должностным лицом, за которым остается право окончательного решения и ответственность за него (например, в местной администрации такое лицо – глава муниципального образования, если он одновременно возглавляет администрацию).

В зависимости от характера компетенции выделяются органы местного самоуправления:

- *общего назначения* – в их ведении находятся все вопросы местного значения данного муниципального образования (например, представительный орган местного самоуправления и местная администрация);

- *специального назначения* – они занимаются вопросами, относящимися к какой-либо конкретной сфере, например городской транспорт [21, с. 73–74].

§ 1. Представительный орган муниципального образования

Представительный орган местного самоуправления занимает особое место в системе органов местного самоуправления. Это связано с тем, что решение важнейших вопросов местного значения (например, утверждение местного бюджета, установление местных налогов и т.д.) федеральным законодательством отнесено к исключительной компетенции именно представительного органа местного самоуправления. Также считается, что представительный орган местного самоуправления (как и следует из его названия) в наиболее полной мере отражает волю населения муниципального образования. В определенном разделении власти, существующем на местном уровне, он является органом представительной и нормотворческой власти.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее 2/3 от установленной численности депутатов.

Отметим, что есть различия в порядке формирования представительных органов поселений и представительных органов муниципальных районов.

Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Он 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 района формируется одним из следующих двух способов.

1. Он 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, опре-

деляемой в установленном порядке. Этот порядок применяется, если такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем $\frac{2}{3}$ поселений, входящих в состав муниципального района. Инициатива о формировании представительного органа муниципального района в этом порядке оформляется решением представительного органа поселения, расположенного в границах муниципального района. В решении указывается предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района. День начала работы данного органа не может быть ранее дня истечения срока полномочий представительного органа муниципального района, сформированного путем прямых выборов.

2. Он 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 $\frac{2}{5}$ от установленной численности представительного органа муниципального района. Этот порядок формирования применяется, если не установлен предыдущий порядок формирования.

Установленный порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего представительного органа муниципального района.

В Кемеровской области на январь 2010 года все представительные органы муниципальных районов избирались на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

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 чело-

век – при численности населения свыше 500 000 человек. Например, Кемеровский городской Совет народных депутатов состоит из 35 депутатов [19, п. 2, ст. 27].

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.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится, как уже отмечалось, решение ряда важнейших вопросов, закрепленных в ФЗ № 131 [3, ч. 10, ст. 35], например:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и др.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Например, в соответствии с Уставом г. Кемерово городской Совет народных депутатов присваивает звание «Почетный гражданин города Кемерово» [19, п. 2, ст. 7 и ч. 2, п. 3, ст. 28].

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. При этом глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования [3, п. 13, ст. 35].

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в том случае, если указанное должностное лицо является главой ме-

стной администрации, – председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава. Так, Кемеровский городской Совет народных депутатов избирает из своего состава председателя [19, п. 1, ст. 33].

Устав г. Кемерово и Регламент Кемеровского городского Совета народных депутатов определяет общий порядок его деятельности, основные правила и процедуру работы, в том числе вопросы подготовки и проведения заседаний, осуществления нормотворческой деятельности, работы ее депутатов, комитетов и комиссий.

Основной формой работы Кемеровского городского Совета народных депутатов являются его заседания [19, п. 1, ст. 32], которые могут быть очередными и внеочередными. *Очередные заседания* Кемеровского городского Совета народных депутатов созываются, как правило, не реже одного раза в месяц. Примерные сроки их проведения и вопросы, вносимые на рассмотрение, определяются перспективными и текущими планами работы Совета и постоянных комиссий. *Внеочередные заседания* городского Совета созываются по требованию главы города, председателя городского Совета или не менее одной трети депутатов городского Совета.

Заседание городского Совета считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от установленной численности депутатов городского Совета. Депутаты городского Совета обязаны участвовать в его заседаниях, работе комитетов и комиссий, вести прием граждан.

В Уставе г. Кемерово [19, п. 2, ст. 31] указывается, что городской Совет самостоятельно определяет свою структуру. Порядок формирования и деятельности рабочих органов городского Совета определяется Регламентом городского Совета и положениями о них.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть *прекращены досрочно в случае его роспуска* в порядке и по основаниям, которые предусмотрены ФЗ № 131 [3, ст. 73].

Так, Устав г. Кемерово [19, ст. 40] регламентирует досрочное прекращение полномочий городского Совета в случае:

- принятия закона Кемеровской области о роспуске городского Совета;
- преобразования городского округа, осуществляемого в соответствии с федеральным законом;

- вступления в силу решения Кемеровского областного суда о неправомочности данного состава депутатов городского Совета, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

- в случае увеличения численности избирателей муниципально-го образования более чем на 25 %, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Контрольные вопросы:

- Может ли представительный орган муниципального образования осуществлять свои полномочия, если установленная численность депутатов составляет 36 человек, а на муниципальных выборах по 13 избирательным округам выборы объявлены несостоявшимися (недействительными)?

- Может ли глава сельского поселения, входящего в состав муниципального района, быть членом представительного органа данного муниципального района?

- В каком случае в муниципальном образовании представительный орган не формируется (т.е. депутаты не избираются)?

- Могут ли полномочия представительного органа муниципального образования быть прекращены досрочно, если указанный орган примет решение о самороспуске?

- Каков порядок подписания нормативного правового акта, принятого представительным органом местного самоуправления?

- Каким образом устанавливается срок полномочий представительного органа муниципального образования?

- Может ли в соответствии с предельными нормами закона № 131-ФЗ (если они будут воспроизведены в уставе муниципального образования) заседание представительного органа считаться правомочным и могут ли на данном заседании быть приняты правовые акты, обязательные на территории муниципального образования, если установленная численность депутатов – 36, избрано депутатов – 30, а прибыло на заседание – 18 человек?

- Могут ли в составе представительного органа муниципального района быть депутаты поселений, входящих в состав данного

муниципального района?

- Какие полномочия входят в исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования?

- Какие органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ являются обязательными для всех видов муниципальных образований?

- Может ли заседание Кемеровского местного Совета народных депутатов считаться правомочным, если из установленного числа депутатов (35 человек) не избраны (или сложили полномочия) – 8 человек и не прибыли на заседание по уважительным причинам 10 избранных депутатов?

- Может ли представительный орган муниципального образования любого вида иметь установленную численность депутатов 40 человек?

- Каким образом устанавливаются порядок формирования и полномочия представительного органа муниципального образования?

- Может ли представительный орган муниципального образования иметь установленную численность депутатов 6 человек?

- Имеют ли в соответствии с нормами закона Кемеровской области жены депутатов представительных органов муниципальных образований Кемеровской области возможность отдохнуть и лечиться на курорте за счет средств местного бюджета?

- Имеет ли право глава муниципального образования (он же глава администрации) отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования?

- Какие полномочия входят в исключительную компетенцию представительного органа местного самоуправления?

- В каких случаях полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть прекращены досрочно?

- Каковы социальные гарантии депутатов представительных органов муниципальных образований Кемеровской области, работающих на постоянной и непостоянной основе?

**Правовой статус депутата представительного органа
муниципального образования, члена выборного органа
муниципального образования, выборного должностного
лица муниципального образования**

В ФЗ 131 [3, ч. 1, ст. 3] даны следующие определения.

Депутат – это член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения.

Выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах, (например, глава муниципального образования).

Член выборного органа местного самоуправления – выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах (например, член контрольного органа муниципального образования в случае, если он формируется путем выборов).

Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий. Срок их полномочий устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Например, срок полномочий депутата кемеровского городского Совета и главы города Кемерово составляет пять лет. При этом депутатом Кемеровского городского Совета может быть избран гражданин РФ, обладающий избирательным правом не моложе 21 года.

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с ФЗ № 131 и уставом муниципального образования. Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 % депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее десяти человек, – один депутат [3, п. 5, ст. 40].

В Уставе г. Кемерово конкретизируется, что на постоянной основе могут работать не более 10 % депутатов от установленной Уставом численности депутатов Кемеровского городского Совета [19, п. 1, ст. 37].

Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, занимать иные государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, а также должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы. Выборное должностное лицо местного самоуправления не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Депутат представительного органа муниципального образования и выборное должностное лицо местного самоуправления не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа иного муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления *не вправе*:

- заниматься предпринимательской деятельностью;
- состоять членом 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;
- заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться 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;

- 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.

Гарантии прав депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления 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, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, 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.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий, кроме случаев, когда депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Полномочия депутата, члена выборного органа управления, выборного должностного лица местного самоуправления *прекращаются досрочно в случае:*

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора РФ, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- отзыва избирателями;
- досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;
- призыва на военную службу или направления на замещающую ее альтернативную гражданскую службу;
- в иных случаях, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.

§ 2. Статус главы муниципального образования

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с ФЗ № 131 [3, ст. 36] собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

- избирается 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;

- в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;

- не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;

- в случае формирования представительного органа муниципального района в порядке делегирования исполняет полномочия его председателя.

Указанные ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

В соответствии с Уставом г. Кемерово [19, ст. 41] глава города является выборным должностным лицом городского самоуправления. Он руководит администрацией города на принципах единоначалия. Глава города избирается на городских выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Главой города Кемерово может быть избран гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин в соответствии с международным договором Российской Федерации не моложе двадцати одного года, обладающий избирательным правом в соответствии с действующим законодательством. Срок его полномочий пять лет.

Глава города Кемерово подконтролен и подотчетен населению города Кемерово и городскому Совету.

В соответствии с федеральным законодательством глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования, а также разрешает иные вопросы, указанные ФЗ № 131 [3, ч. 2, п. 3

и п. 4, ст. 36] и другими нормативными правовыми актами.

Например, по Уставу г. Кемерово (ст. 44, п. 2) среди 21 полномочий главы города Кемерово отметим такие, как:

- назначает на должность и освобождает от должности первого заместителя главы города, заместителей главы города, руководителей структурных подразделений администрации города и их заместителей, иных работников администрации города;

- организует управление и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности в порядке, определенном городским Советом;

- принимает решения о назначении публичных слушаний, собраний, конференций граждан;

- осуществляет личный прием граждан не реже одного раза в месяц, рассматривает предложения, заявления и жалобы граждан, принимает по ним решения;

- осуществляет отдельные государственные полномочия, переданные в установленном порядке.

Полномочия главы г. Кемерово согласно Уставу г. Кемерово [19, ст. 46] *прекращаются досрочно в случае:*

- смерти;

- отставки по собственному желанию;

- отрешения от должности в соответствии с ФЗ № 131 [3, ст. 74];

- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства, не являющегося

участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

- отзыва избирателями;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы города;
- увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

В случае досрочного прекращения полномочий главы города, его полномочия временно исполняет первый заместитель главы города.

Контрольные вопросы:

- Каким образом определяются сроки полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации?

- Является ли коллегия администрации г. Кемерово органом коллегиального руководства деятельностью администрации муниципального образования?

- Укажите возможные в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ способы избрания (назначения) главы муниципального образования.

- Входит ли в полномочия главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, обнародование нормативных правовых актов, принятых представительным органом местного самоуправления?

- Какой орган (должностное лицо) назначает на должность главу местной администрации местного округа при контрактном приеме его на работу?

- Укажите название должностей, которые занимал нынешний глава г. Кемерово В. В. Михайлов в 1989 и 1992 гг.

- В каких случаях в соответствии с нормами закона № 131-ФЗ глава местного округа может возглавлять местную администрацию?

- Может ли деятельность местной администрации возглавлять не глава муниципального образования, а лицо, назначенное на

должность главы местной администрации по контракту, заключенному с губернатором субъекта Федерации?

- Укажите, какие способы избрания (назначения) главы муниципального образования применимы в соответствии с нормами закона № 131-ФЗ.

- Может ли глава г. Кемерово читать студентам КузГТУ лекции по дисциплине «Система муниципального управления», получая за это денежное вознаграждение?

- Какие органы (должностные лица) вправе утверждать условия контракта для главы местной администрации сельского поселения (в пределах своей компетенции)?

- Мог ли в 1992 г. глава муниципального образования в соответствии с тогдашним законодательством совмещать должности председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации?

- Мог ли в 1997 г. глава муниципального образования в соответствии с тогдашним законодательством совмещать должности председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации?

- Может ли глава сельского поселения, избранный на муниципальных выборах, одновременно исполнять обязанности председателя представительного органа и возглавлять местную администрацию?

- Является ли коллегия администрации г. Кемерово органом коллегиального руководства деятельностью администрации муниципального образования?

- Вправе ли глава местного округа, возглавляющий местную администрацию, требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования?

- В каких случаях в соответствии с нормами закона № 131-ФЗ глава муниципального образования может исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования?

- Каким образом устанавливаются наименования органов местного самоуправления муниципальных образований?

- Прекращаются ли досрочно полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, если он переедет на место постоянного жительства в населенный пункт, расположенный на территории другого муниципального образования?

- Что в соответствии с правилами землепользования и застройки, действующими в г. Кемерово, входит в компетенцию главы муниципального образования?

- Вправе ли глава местной администрации принять решение о пределах использования земельного участка, занимаемого многоквартирным жилым домом, если все помещения в этом доме принадлежат муниципалитету?

- Вправе ли глава администрации муниципального образования принять решение о введении ограничений пользования земельным участком, занимаемым многоквартирным жилым домом, если часть помещений в нем приватизирована?

§ 3. Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования

В ФЗ № 131 [3, ст. 37] указывается, что *местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется 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 РФ.*

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) – представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта РФ – в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. В этом случае уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта

РФ могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Гражданин РФ назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Основания досрочного прекращения полномочий главы местной администрации и расторжения контракта устанавливаются ФЗ № 131 [3, ст. 37].

Местная администрация обладает правами юридического лица.

В соответствии с Уставом г. Кемерово [19, п. 1, ст. 49] структура местной администрации утверждается городским Советом по представлению главы города.

В структуру администрации города входят функциональные, отраслевые и территориальные органы администрации города.

Отдельные структурные подразделения администрации города могут быть зарегистрированы в качестве юридического лица. Основаниями для государственной регистрации структурных подразделений администрации города в качестве юридических лиц является решение городского Совета об утверждении соответствующего структурного подразделения и утверждение положения о нем городским Советом.

Устав г. Кемерово определил полномочия администрации города [19, ст. 48]. Они заключаются в том, что администрация города:

- исполняет полномочия по решению вопросов городского значения в интересах населения города, за исключением отнесенных федеральными законами, уставом и законами Кемеровской области, настоящим Уставом к полномочиям городского Совета;

- осуществляет переданные в установленном порядке отдельные государственные полномочия;

- составляет проект бюджета города;

- выступает заказчиком на поставки товаров, выполнение работ и оказания услуг, связанных с решением вопросов городского значения и осуществлением отдельных государственных полномочий;

- разрабатывает проекты планов и программ комплексного социально-экономического развития города и организует их исполнение;

- организует сбор статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы города, и представ-

ляет указанные данные органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, Уставом и законами Кемеровской области, настоящим Уставом.

Уставом г. Кемерово предусмотрено дальнейшее развитие демократических принципов управления. Так, в соответствии с п. 4, ст. 49 [19] в качестве совещательного постоянно действующего органа при главе города создается Коллегия администрации города. Коллегия администрации города осуществляет коллективное обсуждение вопросов городского значения.

А в соответствии с п. 5, ст. 49 [19] в администрации города могут создаваться иные консультативные, экспертные, научно-методические органы. Указанные органы являются постоянно действующими или создаются для решения конкретных задач.

Контрольный орган муниципального образования. Система и органы муниципального контроля

Контроль в муниципальном образовании подразделяется на:

- представительный, осуществляемый представительными органами и создаваемыми в соответствии с ФЗ № 131 контрольными органами муниципального образования;

- административный, осуществляемый руководством администрации и ее структурными подразделениями.

Представительный орган муниципального образования в соответствии с ФЗ № 131 [3, ч. 10, п. 9, ст. 35] наделен исключительными полномочиями по контролю за: исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; соблюдением прав граждан на территории муниципального образования; выполнением местных планов и программ социально-экономического развития. Каждый депутат, встречаясь со своими избирателями, рассматривая их жалобы и обращения, выполняет тем самым контрольные функции. В составе представительного органа могут создаваться комитеты или комиссии, нацеленные на выполнение контрольных функций. Важным компонентом представительного контроля является контроль за использованием бюджетных средств и за управлением муниципаль-

ным имуществом, принадлежащим местному сообществу. Учитывая, что осуществление такого контроля требует профессиональной квалификации (в т.ч. в сфере финансов и бухгалтерского учета), ФЗ № 131 [3, ст. 38] предусматривает создание для этих целей специального контрольного органа муниципального образования.

Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) формируется либо на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования в соответствии с его уставом. К полномочиям контрольного органа относится контроль за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию). Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

1. Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие) 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.

2. Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

3. Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию).

4. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

Структура правового статуса контрольного органа муниципального образования *должна состоять из следующих элементов:*

- место контрольного органа муниципального образования в системе органов местного самоуправления;
- порядок формирования контрольного органа муниципального образования;
- компетенция контрольного органа муниципального образования;
- гарантии деятельности и ответственность контрольного органа муниципального образования [24, с. 186].

Нормы первой группы закрепляют систему контрольных органов, принципы и порядок их организации и деятельности, компетенцию, основные задачи и направления деятельности, формы и методы проведения контроля, систему мер ответственности. Таким образом, создаются предпосылки эффективного осуществления контрольной деятельности.

Нормы второй группы обеспечивают потребности самой контрольной деятельности и по своему характеру являются процессуальными. Они определяют оптимальные варианты контрольного процесса и направлены непосредственно на обеспечение эффективности достижения юридического результата. С помощью этих норм закрепляются организация деятельности контрольных органов и их должностных лиц, порядок применения мер ответственности, система организационно-правовых гарантий осуществления контрольной деятельности, порядок выполнения предписаний контрольных органов, а также стабилизируют порядок проведения контроля.

Самая широкая по объему группа норм – третья, поскольку субъекты контроля в своей деятельности оперируют всей системой правовых норм. Нормы данной группы являются предметом контрольной деятельности, так как контрольные органы и их должностные лица в своей повседневной деятельности соизмеряют поведение подконтрольного объекта с предписаниями правовых норм, добиваются восстановления нарушений нормы права организационными средствами, а в случае необходимости вводят в действие правоохранительные средства.

Важнейшим источником муниципального права, как и всех остальных отраслей российского права, является Конституция Российской Федерации. Как известно, ее нормы о местном самоуправлении

вообще и конкретно об органах местного самоуправления довольно лаконичны. Поэтому напрямую на существование такого вида органов местного самоуправления, как контрольный орган муниципального образования, в Конституции не указывается. Однако необходимость нормативного закрепления статуса этих органов вытекает из смысла ч. 1, ст. 132 Конституции [2], в которой устанавливается, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

Нельзя переоценить и значение Европейской Хартии местного самоуправления. Несмотря на то, что контрольные органы местного самоуправления в ней непосредственно не упоминаются, она закладывает ряд принципов, значимых для всех органов местного самоуправления (самостоятельность, ответственность и т.д.).

В соответствии с ФЗ № 131 контрольный орган муниципального образования включен в структуру органов местного самоуправления [3, ч. 1, ст. 34], хотя и не в числе тех, создание которых обязательно [3, ч. 2, ст. 34]. Данному органу посвящена специальная статья – ст. 38 «Контрольный орган муниципального образования». Большое значение для установления правового статуса контрольного органа муниципального образования имеют нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, принципиально важно следующее: в [4, ст. 9] «Бюджетные полномочия органов местного самоуправления» указано, что органы местного самоуправления в соответствии с настоящим Кодексом и иными федеральными законами осуществляют следующие бюджетные полномочия:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета.

Однако правовой статус контрольного органа муниципального образования, в том числе его положение в структуре органов местного самоуправления, описаны в Федеральном законе 2003 г. и других федеральных законах довольно лаконично. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в решении этих вопросов многое

отдается на усмотрение субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Так, например, в Уставе г. Кемерово [19, ст. 65] имеется статья «Формы финансового контроля, осуществляемого органами городского самоуправления», в которой определяются правовые основы осуществления финансового контроля, принципы организации и осуществления финансового контроля, система органов финансового контроля, его формы. Данный опыт следует признать положительным. Таким образом, конкретика, касающаяся правового положения контрольных органов муниципальных образований, содержится в нормативных правовых актах местного самоуправления. Важнейшее значение среди них, естественно, имеют уставы муниципальных образований.

В соответствии с ФЗ № 131 [3, ч. 3, ст. 34] только 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, т.е. данное положение не касается наименования контрольных органов муниципальных образований. Это конкретное наименование выбирается при принятии устава муниципального образования и, как правило, соответствует назначению рассматриваемого органа власти. Поэтому можно согласиться с авторами учебника «Местное самоуправление и муниципальное управление» [24, с. 193], что следовало бы унифицировать наименования финансово-контрольных органов муниципальных образований в федеральном законодательстве.

Кроме того, в уставах муниципальных образований редко подробно описывается правовой статус контрольных органов муниципальных образований. Большинство норм, регулирующих деятельность рассматриваемых органов публичной власти, содержится в специальных положениях.

Такой муниципальный правовой акт, как правило, закрепляет общие принципы деятельности контрольного органа муниципально-го образования, порядок его формирования, полномочия, процедуру их осуществления и другие элементы статуса.

Также в обязательном порядке, по нашему мнению, в таком акте должны присутствовать нормы, касающиеся порядка формирова-

ния, гарантий статуса контрольного органа и ответственности за нарушение норм правовых актов о деятельности контрольных органов муниципальных образований.

Структура правового статуса контрольного органа муниципального образования может состоять из следующих элементов:

1) место контрольного органа муниципального образования в системе органов местного самоуправления;

2) порядок формирования контрольного органа муниципального образования;

3) компетенция контрольного органа муниципального образования;

4) гарантии деятельности и ответственность контрольного органа муниципального образования [24, с. 194–195].

Система актов, закрепляющих правовой статус контрольных органов муниципальных образований, окончательно еще не сложилась, однако можно отметить следующие уровни этой системы:

– *федеральный уровень* (с учетом международных стандартов в сфере местного самоуправления – Европейской Хартии и т.д.) – Конституция РФ, решения Конституционного Суда РФ, федеральное законодательство и федеральные подзаконные акты;

– *региональный уровень* – конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законы субъектов Федерации, региональные подзаконные акты;

– *муниципальный уровень* – уставы и иные муниципальные правовые акты, прежде всего положения о контрольных органах. В связи с тем, что создание самостоятельного контрольного органа муниципального образования не является обязательным, существует две основные модели: по первой закрепляется правовой статус контрольного органа в уставе муниципального образования и принимается специальное положение; по второй финансово-контрольную деятельность осуществляет подразделение представительного органа местного самоуправления, и в этом случае оно не имеет самостоятельного правового статуса.

§ 4. Муниципальная служба и муниципальный служащий

Согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, соот-

ветственно и муниципальная служба не входит в систему государственной службы Российской Федерации.

В соответствии с ФЗ № 131 [3, ст. 42] правовое регулирование муниципальной службы осуществляется этим Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований.

Под муниципальной службой принято понимать:

- *институт муниципального права* (совокупность правовых норм), устанавливающий и регулирующий общественные отношения по поводу установления требований к муниципальным должностям муниципальной службы, определения содержания статуса муниципального служащего, установления условий и порядка прохождения муниципальной службы, порядка прекращения прохождения муниципальной службы;

- *профессиональную деятельность* муниципальных служащих на муниципальных должностях, не являющихся выборными, с установленными полномочиями по решению вопросов местного значения, а также по обеспечению исполнения полномочий органами местного самоуправления;

- *совокупность людей*, находящихся на службе муниципального образования, исполняющих свои профессиональные обязанности на контрактной основе за соответствующее вознаграждение.

Соответственно наиболее широким из представленных выше понятий является институт муниципального права, который охватывает понимание муниципальной службы и как вида деятельности, и как совокупности людей, замещающих должности муниципальной службы.

В соответствии с ФЗ № 25 [10, ч. 1, ст. 2] *муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)*. Муниципальная служба в Российской Федерации основана на следующих *принципах*:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина;

- 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

жительств, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;

- профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- стабильность муниципальной службы;
- доступность информации о деятельности муниципальных служащих;

- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

- единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;

- правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

- ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

- внепартийность муниципальной службы.

Очень важно отметить, что Федеральный закон «О муниципальной службе Российской Федерации» 2007 г. большое внимание уделяет взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы. Так, в соответствии с ФЗ № 25 [10, ст. 5] взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;

- единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;

- единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

- учета стажа муниципальной службы при исчислении государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

- соотносительности основных условий оплаты труда и ее реальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

В неразрывной связи с понятием муниципальной службы находится понятие муниципальной должности, что позволяет лучше понять институт муниципальной службы.

Под *муниципальной должностью* необходимо понимать предусмотренную уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ должность с установленными полномочиями по решению вопросов местного значения и ответственностью за выполнение этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей. Муниципальные должности делятся следующим образом:

- *выборные* – замещаются в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также на основании решений представительных или иных выборных органов местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

- *иные* – замещаются путем заключения трудового договора.

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

Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации. Так, в частности, в Кемеровской области принят Закон Кемеровской области от 30 июня 2007 г. № 103-ОЗ «О некоторых вопросах прохождения муниципальной службы»

(принят Советом народных депутатов Кемеровской области 20 июня 2007 г. № 2337) (ред. от 6 февраля 2009 г. № 12-ОЗ).

Каждая должность муниципальной службы характеризуется только ей присущими функциями, задачами и полномочиями. Муниципальная должность определяет характер деятельности муниципального служащего, но не наоборот.

В соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе Российской Федерации» 2007 г. должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

- высшие должности муниципальной службы;
- главные должности муниципальной службы;
- ведущие должности муниципальной службы;
- старшие должности муниципальной службы;
- младшие должности муниципальной службы.

Отметим тот факт, что в Федеральном законе содержатся только наименования групп должностей муниципальной службы, а категории должностей отсутствуют. В соответствии с ФЗ № 25 [10, ч. 2, ст. 6] должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации. Очевидно, что именно в законе субъекта Федерации и должны содержаться категории должностей муниципальной служба.

Должности муниципальной службы подразделяются на четыре основные категории:

- 1) руководители;
- 2) помощники (советники);
- 3) специалисты;
- 4) обеспечивающие специалисты.

Руководители – должности руководителей и заместителей руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных подразделений (органов) местного самоуправления, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничений срока полномочий.

Помощники (советники) – должности, учреждаемые для содействия должностным лицам местного самоуправления в реализации их полномочий, замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц. В данную категорию входят, в частности, должности помощника главы муниципального

образования, советника (консультанта) главы муниципального образования, пресс-секретаря главы муниципального образования. Выделение этих должностей в отдельную категорию связано с особым характером отношений между замещающими их служащими и главой муниципального образования. Закон исходит из права главы назначать на эти должности лиц, нужных ему в силу каких-либо обстоятельств. Вновь избранный глава свободен в подборе кандидатов на названные должности. С уходом прежнего главы муниципального образования истекает и срок полномочий служащих, назначенных им на указанные должности.

Специалисты – должности, учреждаемые для профессионального обеспечения осуществления органом местного самоуправления своих задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Обеспечивающие специалисты – должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности органов местного самоуправления и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Субъекты Российской Федерации, принимая законы о реестрах муниципальных должностей субъекта Федерации, с одной стороны, стремятся к единообразному пониманию всеми муниципальными образованиями функций муниципальных должностей, устанавливая их для всех муниципальных образований, а с другой – оставляют муниципальным образованиям возможность в определенных пределах вводить отсутствующие в нем должности.

Муниципальным служащим является гражданин РФ, достигший 18-летнего возраста, владеющий государственным языком Российской Федерации, отвечающий предъявляемым муниципальной должностью требованиям и исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Наличие муниципальных должностей подразумевает необходимость их замещения квалифицированными работниками, способными исполнять обязанности, предусмотренные для той или иной должности. Такими профессионалами должны являться муниципальные служащие.

Несмотря на то, что муниципальная служба является самостоятельным институтом муниципального права, она имеет сходные черты с государственной гражданской службой, а правовой статус муниципального служащего имеет сходные черты со статусом государственного гражданского служащего. Но, конечно же, в статусе муниципального служащего есть свои особенности, обусловленные муниципальной службой.

Граждане Российской Федерации имеют право равного доступа к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, языка, места жительства, отношения к религии, политических взглядов и убеждений, имущественного и должностного положения, принадлежности к общественным организациям.

Право равного доступа вовсе не означает, что любое лицо может свободно претендовать на вакантную муниципальную должность. Законодательство Российской Федерации предъявляет ряд требований к потенциальным претендентам на замещение муниципальных должностей. Требования можно разделить на три группы:

1) общие (устанавливаемые законодательством России вне зависимости от должности);

2) профессиональные или квалификационные (устанавливаемые законом субъекта РФ в зависимости от должности в соответствии с реестром муниципальных должностей субъекта РФ);

3) дополнительные (устанавливаемые для конкретной муниципальной должности конкретного муниципального образования правовым актом местного самоуправления).

К *общим требованиям*, предъявляемым к претендентам на замещение муниципальных должностей, относятся: достижение 18-летнего возраста, полную дееспособность лица, наличие российского гражданства, владение государственным языком Российской Федерации.

К *профессиональным (квалификационным) требованиям*, соответственно, можно отнести: специальное образование, уровень специального образования, стаж работы на аналогичных должностях, уровень знания действующего законодательства и др.

В состав *дополнительных требований* включаются наличие специального или аналогичного ему образования, опыт работы, специальные познания в той или иной области деятельности, иные требования, обусловленные спецификой муниципальной должности.

Права муниципального служащего определяются действующими

щим законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами местного самоуправления и внутренними ненормативными актами органа местного самоуправления. Все их можно разделить на две большие группы: общегражданские и должностные.

Общегражданские права вытекают из правовой связи лица, замещающего муниципальную должность муниципальной службы, и государства, т.е. наличия российского гражданства. Как любой гражданин России, муниципальный служащий обладает всем комплексом прав, гарантированных Конституцией РФ и федеральным законодательством. Например, муниципальные служащие имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, получать дополнительное образование, исповедовать какую-либо религию, иметь в собственности какое-либо имущество и т.д.

В то же время общегражданские права муниципального служащего могут быть ограничены его служебным статусом. Такое ограничение носит временный характер. Например, лицо, после поступления на муниципальную службу, обязано приостановить свое членство в политической партии.

Должностные права муниципального служащего напрямую вытекают из его профессионального статуса и занимаемой должности. В соответствии с ФЗ № 25 [10, ч. 1, ст. 11] муниципальный служащий имеет право на следующее:

- ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;

- обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

- оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе, трудовым договором (контрактом);

- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

- 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;

- участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

- повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

- защиту своих персональных данных;

- ознакомление со всеми материалами своего личного дела и отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;

- объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

- рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суде их нарушений;

- пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Нужно отметить, что новый Федеральный закон в отличие от предыдущего уже не так строго подходит к запрету для муниципального служащего заниматься иной оплачиваемой деятельностью и даже указывает, что служащий имеет, в виде исключения, право заниматься помимо основной служебной деятельности иной оплачиваемой деятельностью.

В соответствии с ФЗ № 25 [10, ч. 2, ст. 11] 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 данным законом.

Под *конфликтом интересов* в законе 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 и ее субъекта, муниципального образования, способная привести к причинению вреда этим законным интересам.

Обязанности муниципального служащего содержатся в федеральном законодательстве, законах субъектов РФ, муниципальных нормативных правовых актах. В частности, муниципальные служащие обязаны:

- соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

- исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

- соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

- соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

- поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

- не разглашать сведения, составляющие государственную, иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни, здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

- беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

- 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;

- 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;

- соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

- сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Кроме того, Федеральный закон «О муниципальной службе» специально оговаривает, что муниципальный служащий не обязан исполнять данное ему неправомерное поручение.

Ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы, определяются федеральным законодательством и законами субъектов, а также могут закрепляться в муниципальных нормативных правовых актах. Природа этих ограничений, прежде всего, заключается в природе самой муниципальной службы как вида трудовой социальной деятельности (объектом ее воздействия является человек, население), осуществляемой за материальное вознаграждение.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона «О муниципальной службе Российской Федерации» гражданин *не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:*

- признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

- осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

- 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;

- 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 Правительством Российской Федерации;

- 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;

- 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;

- 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;

- представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

- непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В той же статье закона сказано, что гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет – предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

Запреты, связанные с муниципальной службой, закреплены в ФЗ № 25 [10, ст. 14]. Так, муниципальному служащему запрещается:

- 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;

- 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;

- 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;

- заниматься предпринимательской деятельностью;

- 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;

- 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;

- выезжать в командировки за счет средств физических и юри-

дических 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;

- использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

- 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;

- 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;

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

- использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

- 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;

- 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 самодетельности) или способствовать созданию указанных структур;

- прекращать исполнение должностных обязанностей в целях регулирования трудового спора;

- 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 ее законодательством;

- 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.

Кроме того, гражданин после увольнения с муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей

Гарантии деятельности муниципальных служащих представляют собой условия и средства, которые обеспечивают фактическую реализацию и надежную охрану этой деятельности. Общие гарантии деятельности муниципальных служащих содержатся в федеральном законе об основах муниципальной службы. В законах субъектов РФ и уставах муниципальных образований могут содержаться *дополнительные гарантии деятельности муниципальных служащих*:

- право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

- медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;

- пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей при испол-

нении им должностных обязанностей;

- обязательное государственное страхование нанесения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- 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;

- 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.

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

Ответственность муниципальных служащих устанавливается законодательством Российской Федерации.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации. В качестве мер дисциплинарной ответственности к муниципальным служащим могут применяться замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение.

Муниципальный служащий несет предусмотренную законода-

тельством Российской Федерации и законодательством субъекта РФ ответственность за действия или бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан.

Прохождение муниципальной службы представляет собой процесс, состоящий из последовательно сменяющих друг друга стадий.

Можно выделить три основных стадии:

- 1) поступление на муниципальную службу;
- 2) исполнение обязанностей муниципальной должности;
- 3) прекращение муниципальной службы.

Каждая из этих стадий прохождения муниципальной службы обладает своими особенностями.

1. *Поступление на муниципальную службу.* Согласно законодательству замещение муниципальной должности происходит по результатам конкурса либо путем назначения без проведения конкурса.

Претенденту может быть отказано в допуске к участию в конкурсе в связи с его несоответствием квалификационным требованиям по вакантной должности, а также в связи с ограничениями, установленными законодательством для поступления на муниципальную службу и ее прохождения. Претендент, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение.

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.

В том случае, если лицо отвечает требованиям, предъявляемым муниципальной должностью, и не имеется оснований для отказа в замещении должности, кандидат может претендовать на ее замещение.

Для выявления наиболее подходящего лица для замещения муниципальной должности может проводиться конкурс документов (без личного участия претендентов) либо конкурс-испытание.

Для проведения конкурса муниципальным правовым актом органа местного самоуправления образуется конкурсная комиссия. Положение о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы, определяющее порядок и условия его проведения, пуб-

ликуется в средствах массовой информации. Сроки и порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы утверждаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления.

Таким образом, конкурс является более демократичным способом замещения вакантной муниципальной должности, чем назначение на должность без проведения конкурса. В то же время каждый из этих способов имеет свои достоинства и недостатки. Выбор способа замещения должности зависит от самой должности и регламентируется муниципальными правовыми актами.

По результатам испытания лицо может быть допущено к замещению муниципальной должности или зачислено в резерв муниципальной службы.

С гражданином заключается *трудовой договор (контракт)*, и он приступает к исполнению своих обязанностей по замещению муниципальной должности муниципальной службы.

Для лиц, впервые принимаемых на муниципальную службу, в том числе и по конкурсу, а также для муниципального служащего при переводе на должность другой группы или иного профиля устанавливается испытание от трех до шести месяцев, а для младших служащих – от одного до трех месяцев.

При неудовлетворительном результате испытания муниципальный служащий может быть переведен с его согласия на прежнюю или другую должность, а при отказе от перевода уволен с муниципальной службы. Если срок испытания истек, а муниципальный служащий продолжает службу, он считается выдержавшим испытание. Порядок и условия испытания устанавливаются нормативными правовыми актами муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

2. *Исполнение обязанностей муниципальной должности.* Эта стадия прохождения муниципальной службы может быть растянута во времени на несколько десятков лет, а может завершиться вместе с окончанием испытательного срока.

В соответствии с уровнем квалификации и опытом деятельности можно выделить в рамках рассматриваемой стадии прохождения службы три этапа: адаптационный, этап высокопрофессионального исполнения должностных обязанностей, инновационный этап.

Адаптационный этап носит ярко выраженный приспособительский характер. Служащий на этом этапе знакомится со своими обязанностями, условиями и порядком работы, учится принимать решения.

Этап высокопрофессионального исполнения должностных обязанностей характеризуется глубоким знанием муниципальным служащим своей работы. Служащий свободно ориентируется в особенностях своей должности, ее функциях и задачах, способен принимать решения, в наибольшей степени эффективные в сложившейся ситуации.

Инновационный этап характеризуется нестандартным подходом к решению служебных задач, поиском и внедрением в управленческую деятельность новшеств, позволяющих рационализировать служебную деятельность, повысить ее эффективность. Этот этап присущ муниципальным служащим с высоким интеллектуальным развитием и богатым опытом.

Между актом поступления на муниципальную службу и ее окончанием возможны различные перемещения муниципального служащего. Эти перемещения могут быть связаны с переводом на другую должность (связи с повышением или понижением в должности), переводом на другое место работы (другой орган), переходом на государственную службу и др.

В практике государственной и муниципальной службы в России, как и во всем мире, основным принципом служебного продвижения служащего является его профессиональный рост. Для того чтобы оценить уровень профессиональной подготовки муниципального служащего, в органах местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации время от времени проводятся аттестации служащих.

Обязательная аттестация муниципальных служащих проводится один раз в три года в порядке, установленном нормативным правовым актом органа местного самоуправления. По заявлению муниципального служащего он может быть подвергнут процедуре аттестации вне плана.

При проведении аттестации непосредственный руководитель муниципального служащего представляет мотивированный отзыв об исполнении им своих должностных обязанностей за аттестационный период. При необходимости муниципальный служащий мо-

жет представить пояснительную записку на отзыв непосредственного руководителя. Аттестации не подлежат муниципальные служащие, замещающие должности муниципальной службы категории «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный договор (контракт).

Аттестация муниципальных служащих производится аттестационной комиссией, создаваемой в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В случае признания аттестационной комиссией муниципального служащего не соответствующим занимаемой должности он может быть направлен на профессиональную переподготовку либо понижен в должности, а при отказе – уволен в соответствии с трудовым законодательством РФ.

Аттестации не подлежат следующие муниципальные служащие:

- замещающие должности муниципальной службы менее одного года;

- достигшие возраста 60 лет;

- беременные женщины;

- находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет (их аттестация возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска);

- замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

3. *Прекращение муниципальной службы.* Это завершающая стадия карьеры муниципального служащего.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации *общими основаниями прекращения служебных отношений* являются:

- отставка служащего, увольнение;

- признание в установленном порядке безвестно отсутствующим или объявление его умершим, смерть служащего.

Помимо оснований, предусмотренных федеральным законодательством Российской Федерации, увольнение муниципального служащего может быть осуществлено на основании норм законодательства субъекта РФ и муниципальных нормативных правовых актов, *по инициативе руководителя органа местного самоуправления в случаях:*

- достижения предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы;
- прекращения гражданства Российской Федерации;
- несоблюдения обязанностей и ограничений (запретов), установленных для муниципального служащего федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ;
- разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

Кроме того, муниципальный служащий имеет право на расторжение договора и увольнение с замещаемой должности муниципальной службы *по собственной инициативе*, предупредив об этом руководство органа местного самоуправления в письменной форме за две недели.

В том случае, когда заявление муниципального служащего об увольнении с замещаемой должности муниципальной службы по его инициативе обусловлено невозможностью продолжения им исполнения должностных обязанностей и прохождения муниципальной службы, орган местного самоуправления обязан расторгнуть, служебный договор в срок, указанный в заявлении муниципального служащего.

Таким образом, прекращение муниципальной службы может являться как логичным и достойным завершением профессиональной карьеры, так и мерой ответственности за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, но оно может быть обусловлено причинами, существенным образом препятствующими служащему исполнять свои должностные обязанности.

По данным Росстата, на начало 2007 г. в России было 465 тыс. муниципальных служащих. Это примерно 1/3 общего числа чиновников, которых в России 1,462 млн. Однако темпы роста численности муниципальных служащих значительно выше, чем в среднем по чиновничеству. Если, по некоторым оценкам, численность всех чиновников за последние 10 лет возросла более чем на 1/3, то численность муниципальных служащих – в 3,75 раза.

По прогнозам Министерства регионального развития РФ, проводимая в России реформа местного самоуправления предусматривает в 2006–2009 гг. увеличение численности муниципальных служащих еще на 150 тыс. человек.

Контрольные вопросы:

- Каким образом устанавливаются должности муниципальной службы?

- Что представляет собой реестр муниципальной службы в субъекте Российской Федерации?

- Имеют ли муниципальные служащие право на создание профессиональных союзов для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов?

- Является ли глава муниципального образования муниципальным служащим?

- Какие должностные лица местной администрации подлежат увольнению в соответствии с нормами областного закона «О некоторых вопросах прохождения муниципальной службы» после окончания срока полномочий главы муниципального образования?

- Кто может являться представителем нанимателя (работодателем) для муниципального служащего, занимающего муниципальную должность в муниципальной избирательной комиссии?

- Запрещается ли муниципальному служащему замещать должность муниципальной службы в случае, если он выполняет другую оплачиваемую работу?

- В каких случаях гражданин не может быть принят на муниципальную службу?

- Входит ли в состав основных принципов муниципальной службы профессионализм и компетентность?

- Перечислите названия групп должностей муниципальной службы, соответствующие классификации, установленной Федеральным законом «О муниципальной службе в РФ» [10].

- Может ли муниципальный служащий использовать свое должностное положение в интересах политической партии, членом которой он является?

- Укажите нанимателя для муниципального служащего, замещающего должность муниципальной службы в администрации муниципального района.

- Возможно ли в администрации городского округа (муниципального района) создать партийную организацию политической партии «Единая Россия»?

- Может ли муниципальный служащий участвовать в предвыборной агитации?

- В каких случаях глава администрации муниципального обра-

зования имеет статус муниципального служащего?

- Имеет ли муниципальный служащий право на повышение своей квалификации путем получения второго высшего образования по специальности «Государственное и муниципальное управление» за счет средств местного бюджета?

- Предусмотрена ли законом взаимосвязь муниципальной службы и военной службы?

- Запрещается ли муниципальному служащему получать подарки?

- Может ли муниципальный служащий быть членом той или иной политической партии, зарегистрированной на территории Российской Федерации?

- Обязан ли муниципальный служащий представлять в установленном порядке сведения о произведенных им в течение года расходах на покупки дорогостоящих предметов роскоши?

- Каким правовым актом могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих?

- Из-за каких ограничений гражданин не может быть принят на муниципальную службу?

- Что в соответствии с нормами закона ФЗ № 25 соответствует основным квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы?

- В каких случаях трудовой договор с муниципальным служащим может быть расторгнут по инициативе работодателя?

- Может ли классный чин быть присвоен действующему главе муниципального образования?

- Обязательно ли проведение конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы?

- Может ли быть принят на муниципальную службу племянник, если после замещения им должности муниципальной службы он попадает в непосредственное подчинение своему дяде?

- Какие периоды засчитываются в стаж муниципальной службы?

- Какие выплаты предусмотрены законом Кемеровской области для муниципальных служащих региона?

- Какие муниципальные служащие не подлежат очередной аттестации?

- Может ли муниципальный служащий быть уволен с муниципальной службы по итогам аттестации?

- Каким правовым актом устанавливаются квалификационные

требования для замещения должности муниципальной службы?

- Обязан ли выпускник высшего учебного заведения при поступлении на муниципальную службу сразу после окончания института представить сведения о доходах за предшествующий год?

- Какие дисциплинарные взыскания могут быть применены к выпускнику КузГТУ, поступившему на муниципальную службу за совершение им дисциплинарного проступка?

- В каких случаях трудовой договор с муниципальным служащим может быть расторгнут по инициативе работодателя?

- Каким образом устанавливается размер должностного оклада, размер ежемесячных выплат муниципальным служащим, а также порядок их осуществления?

- Может ли выпускник дневного отделения КузГТУ по специальности «Государственное и муниципальное управление» сразу после выпуска без нарушения типовых квалификационных требований, действующих на территории Кемеровской области, быть назначен начальником отдела администрации г. Кемерово?

- На какую минимальную продолжительность первого отпуска может рассчитывать выпускник КузГТУ, поступивший на муниципальную службу после окончания дневного отделения вуза?

- На какую минимальную продолжительность отпуска может рассчитывать выпускник КузГТУ, имеющий стаж муниципальной службы 20 лет?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В учебном пособии рассмотрены основы муниципального управления. На основе анализа нормативных правовых актов, а также реальной практики местного самоуправления можно сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования системы управления публичными делами на разных уровнях организации общества (федеральном, региональном, местном).

Авторы стремились показать, что дальнейшее совершенствование системы управления на всех уровнях (федеральном, региональном, местном) возможно на основе системного подхода. Уделяя основное внимание специфике муниципального управления, авторы не отделяли его от общих проблем. Осуществление принципа «проблема решается там, где она возникает» не отрицает, а предусматривает координацию усилий всех субъектов управления, действующих на разных уровнях в интересах одной генеральной цели – достижение высокого уровня жизни населения Российской Федерации.

В решении этих вопросов все важно: и федеральное управление, и региональное. Но особое значение приобретает муниципальное управление, или местное самоуправление.

Поскольку, по мнению авторов, данный аспект управления на местах развит слабее, именно на эту сторону в данном учебном пособии обращалось большее внимание. Авторы исходили еще и из того посыла, что студенты специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление», приобретая теоретические знания, станут той реальной силой гражданской активности на местном уровне, которая сможет реально учитывать потребности граждан. А по данным исследователей именно в местных сообществах реализуются коренные потребности людей. Здесь возникает и решается до 70 % всех тех проблем, которые непосредственно волнуют каждого.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Основная литература

1. Европейская Хартия местного самоуправления.
2. Конституция Российской Федерации.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации.
7. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 февраля 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 25 июля 2006 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2253; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3427.
8. О государственной регистрации уставов муниципальных образований : Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108.
9. О приватизации государственного и муниципального имущества : Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.
10. О муниципальной службе в Российской Федерации : Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
11. О средствах массовой информации : Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. ФЗ от 13.01.95, № 6-ФЗ от 06.06.95 № 87-ФЗ, от 19.07.95 № 114-ФЗ, от 27.12.95 № 211-ФЗ, от 02.03.98 № 30-ФЗ // Кодексы и Законы Российской Федерации. – СПб. : ИГ-«Весь», 2007. – С. 684–696.
12. О защите конкуренции : Федеральный Закон РФ от 26 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Кодексы и Законы Российской Федерации. – СПб. : ИГ-«Весь», 2007. – С. 420–438.
13. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации : Федеральный Закон РФ от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Кодексы и Законы Российской Федерации. – СПб. : ИГ-«Весь», 2007. – С. 13–27.
14. 01.02.1996. Постановление Конституционного Суда РФ № 3-П. По проверке конституционности ряда положений Устава –

Основного закона Читинской области // СЗ РФ. № 7. Ст. 700.

15. 24.01.1997. Постановление Конституционного Суда РФ № 1-П. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской области от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

16. 15.01.1998. Постановление Конституционного Суда РФ № 3-П. По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 «Закона Республики Коми от 31 декабря 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

17. 30.11.2000. Постановление Конституционного Суда РФ 3 15-П // СЗ РФ. 200. № 50. Ст. 4943.

18. Указ Президента РФ «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» от 13 октября 2004 г. № 1313 // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

19. Устав города Кемерово. – Кемерово : Кузбассвуиздат, 2007. – 126 с.

20. Бабун, Р. В. Организация местного самоуправления : учеб. пособие. – 3-е изд. / Р. В. Бабун. – Кемерово : Кузбассвуиздат, 2007. – 165 с.

21. Система муниципального управления : учеб. для студентов вузов, обуч. по специальности «Государственное и муниципальное управление» / под ред. В. В. Зотова. – СПб. : Питер, 2008. – 512 с.

22. Васильев, В. И. Муниципальное право России / В. И. Васильев. – М. : Юстицинформ, 2008. – 296 с.

23. Муниципальное право. – 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю. А. Дмитриева. – М. : Эксмо, 2005. – 312 с.

24. Местное самоуправление и муниципальное управление : учеб. для студентов вузов, обуч. по специальности «Государственное и муниципальное управление» и «Юриспруденция» / под ред. А. С. Прудникова, Д. С. Белинского. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009. – 399 с.

25. Муниципальное право России / отв. ред. Н. Г. Чеботарев. – М. : Юристъ, 2005. – 187 с.

Дополнительная литература

26. Глазунова, Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление : учебник / Н. И. Глазунова. – М. : Проспект, 2007. – 560 с.

27. Игнатов, В. Г. Местное самоуправление : российская практика и зарубежный опыт : учеб. пособие для студентов вузов / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. – М. : МарТ, 2007. – 352 с.

28. Мухаев, Р. Т. Система государственного и муниципального управления : учеб. для студентов вузов, обуч. по специальности «Государственное и муниципальное управление» (080504), «Юриспруденция» (030501), «Политология» (030201) / Р. Т. Мухаев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 351 с.

29. Чиркин, В. Е. Система государственного и муниципального управления : учеб. для студентов вузов, обуч. по специальности «Государственное и муниципальное управление». – М. : Юристъ, 2006. – 379 с.

30. Антонова, Н. А. Органы местного самоуправления : нормативно-правовые акты : науч.-практ. пособие / Н. А. Антонова. – М. : Дело, 2006. – 256 с.

31. Глущенко, П. П. Муниципальное право : учеб. пособие / П. П. Глущенко. – СПб. : Питер, 2005. – 208 с.

32. Государственное и муниципальное управление: итоговая государственная аттестация студентов : учеб. пособие по специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление» / под ред. Е. Г. Коваленко. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 409 с.

33. Иванов, В. В. Муниципальное управление : справ. пособие / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 718 с.

34. Маршалова, А. С. Система государственного и муниципального управления : курс лекций / А. С. Маршалова. – М. : Омега-Л, 2006. – 128 с.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
Глава 1. Правовые основы местного самоуправления	5
§ 1. Конституционно-правовые основы осуществления местного самоуправления в РФ	5
§ 2. Полномочия органов местного самоуправления. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями	19
§ 3. Муниципальные правовые акты. Устав муниципального образования	32
§ 4. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления	42
Глава 2. Экономические основы местного самоуправления	76
§ 1. Понятие и структура финансово-экономической основы местного самоуправления	76
§ 2. Местные бюджеты в системе межбюджетных отношений РФ	86
Глава 3. Организационные основы местного самоуправления	101
§ 1. Представительный орган муниципального образования	105
§ 2. Статус главы муниципального образования	114
§ 3. Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования	119
§ 4. Муниципальная служба и муниципальный служащий	126
Заключение	150
Список рекомендуемой литературы	151

**Косинский Петр Дмитриевич
Вольфсон Эдуард Николаевич
Налетов Виталий Иннокентьевич**

ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Редактор З. М. Савина

Подписано в печать 08.04.2011. Формат 60×84/16

Бумага белая писчая. Отпечатано на ризографе

Уч.-изд. л. 9,00. Тираж 225 экз.

Заказ

Кузбасский государственный технический университет

650000, Кемерово, ул. Весенняя, 28

Типография Кузбасского государственного технического университета

650000, Кемерово, ул. Д. Бедного, 4а