

Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»

С. И. Чащина

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Утверждено в качестве учебного пособия

Ученым советом Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»

Комсомольск-на-Амуре
2015

УДК 342.9(07)
ББК 67.621я7
Ч-304

Рецензенты:

Кафедра теории и истории государства и права ФГБОУ ВПО
«Хабаровская государственная академия экономики и права»,
зав. кафедрой кандидат юридических наук, доцент М. Г. Никитенко;
Д. Н. Белых, кандидат юридических наук, зам. начальника
экспертно-аналитического управления Губернатора и Правительства края,
начальник отдела специальных и интерактивных проектов

Чащина, С. И.

Ч-304 Муниципальное право : учеб. пособие / С. И. Чащина. – Комсомольск-на-Амуре : ФГБОУ ВПО «КнАГТУ», 2015. – 72 с.
ISBN 978-5-7765-1152-3

Рассматривается сущность местного самоуправления как определенного института в системе российской государственности, ответственного за осуществление некоторой части общегосударственных дел. Пособие направлено на получение системных знаний и навыков практической работы в сфере государственного и муниципального управления; содержит списки основной и дополнительной литературы к курсу и другие справочные материалы.

Учебное пособие предназначено для аудиторной и самостоятельной работы по дисциплине «Муниципальное право» для студентов направления 081100 – «Государственное и муниципальное управление», а также рекомендуется для широкого круга читателей, интересующихся вопросами муниципального права.

УДК 342.9(07)
ББК 67.621я7

ISBN 978-5-7765-1152-3

© ФГБОУ ВПО «Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»,
2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ	7
1.1. Цели освоения учебной дисциплины	7
1.2. Место учебной дисциплины в структуре основной образовательной программы высшего профессионального образования	7
1.3. Компетенции, формируемые в результате освоения учебной дисциплины	7
1.4. Содержание дисциплины (программа курса).....	8
2. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО – ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА	12
2.1. Понятие муниципального права. Предмет и метод муниципального права	12
2.2. Система муниципального права	14
3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	15
3.1. Источники муниципального права.....	15
4. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	20
4.1. Территориальные основы местного самоуправления	20
4.2. Создание, объединение и преобразование муниципальных образований, изменение их границ	23
5. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ...	25
5.1. Имущество, имущественные права, средства местных бюджетов муниципальных образований	25
6. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИИ	28
6.1. Правотворческая инициатива граждан	28
6.2. Оптимизация правового регулирования механизма правотворчества в муниципальных образованиях	32
6.3. Местный референдум и муниципальные выборы	35
7. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ	40
8. ОРГАНЫ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	42
8.1. Представительный орган в структуре органов местного самоуправления.....	43
8.2. Глава муниципального образования	49
8.3. Администрация муниципального образования	52
8.4. Контрольно-счетный орган муниципального образования	55
9. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА.....	56
9.1. Структура правового статуса муниципальных служащих	56

10. ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ СТУДЕНТА.....	62
10.1. Понятие и состав территории муниципального образования	62
10.2. Взаимосвязь системы органов местного самоуправления и территории муниципальных образований	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	63
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ.....	64
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	64
ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ	66

ВВЕДЕНИЕ

История отечественного государства накопила определенный опыт в области местного самоуправления. Достаточно вспомнить самоуправление городов-государств Пскова и Новгорода (XII – XV вв.), деятельность земских и губных изб Московского государства (XVI – XVII вв.). Классикой организации местного самоуправления считается проведенное реформирование по Положению «О губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г.

Радикальные преобразования Александра II, включая Земскую (1864 г.) и Городскую (1870 г.) реформы, стали поворотными пунктами во внутреннем развитии России. Они выражали стремление власти приспособить существующую систему управления к новой социально-экономической ситуации, сложившейся после поражения в Крымской войне, освобождения крестьян в 1861 г.; а также приобщить в той или иной степени к управлению территориями практически все социально значимые слои населения.

Дореволюционный опыт царской России в сфере местного самоуправления свидетельствует, в частности, о том, что органы местного самоуправления не заменяли органы государственной власти на местах, а во многом дополняли их деятельность.

Особенность российских реформ XXI в. заключается в том, что они спускаются «сверху». Реформаторский курс прокладывается путем проб и ошибок без глубокого изучения собственного исторического опыта. На обыденном уровне формируется общественное мнение о местной власти, которое автоматически перерастает во мнение о власти центральной. Люди рассчитывают, что муниципалитет поможет в снабжении их домов водой и теплом, в ремонте жилья, благоустройстве дворов и улиц, устройстве детей в детский сад, школу и т.д. Если муниципальная власть не распространяется на такие дела или не способна их решать, она теряет смысл. Все слова о приближении власти к населению перестают иметь практическое значение.

Централизация управления, встраивание местного самоуправления в центральную власть, перераспределение ресурсов в пользу последней вызывает беспокойство о том, способно ли муниципальное образование обеспечить самостоятельно решение возложенных на него по закону обязательств перед населением. В настоящее время большинство муниципальных образований являются дотационными, т.е. собственных средств им не достаточно для формирования полноценных бюджетов, для эффективного решения вопросов местного значения. Это неудивительно, учитывая, что из 23 тыс. муниципальных образований в России почти 19 тыс. – это сельские поселения, в которых отсутствует необходимая для формирования местных бюджетов налогооблагаемая база. Слабое выполнение собственных полномочий муниципалитеты обычно объясняют нехваткой средств.

Анализ особенностей реализации конституционных гарантий, зафиксированных в ст. 133 Конституции Российской Федерации, позволяет сделать следующие выводы:

- во-первых, государство по отношению к местному самоуправлению берет на себя обязанность обеспечить судебную защиту прав как муниципального образования, так и его жителей;
- во-вторых, Российская Федерация обязуется обеспечить компенсацию тех дополнительных расходов, которые могут возникнуть в результате осуществления муниципальными образованиями решений, принятых органами государственной власти различных уровней;
- в-третьих, местное самоуправление гарантируется установлением конституционного запрета на ограничение его прав, закрепленных Конституцией России, федеральными законами, нормативно-правовыми актами субъектов Федерации.

Таким образом, федеральные органы и органы власти субъектов Российской Федерации должны как бы ограничивать свои полномочия в пользу расширения права народа на самоуправление.

Органы государственной власти, функционирующие на территории муниципальных образований, осуществляют государственное управление в различных областях общественной жизни в соответствии со ст. 71, 72, 73, 114 Конституции России, устанавливающими предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Согласно ст. 40 Конституции Российской Федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Кроме того, в соответствии со ст. 18 Конституции Российской Федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления вступают в определенные отношения в связи с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, а согласно ст. 132 Конституции Российской Федерации – в связи с исполнением отдельных государственных полномочий и т.д.

Также необходимость взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти предусмотрена в ряде Федеральных законов: № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Трудовом кодексе Российской Федерации, № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др.

1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

1.1. Цели освоения учебной дисциплины

Целями освоения учебной дисциплины «Муниципальное право России» являются получение теоретических знаний и формирование практических умений и навыков по применению нормативных правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления.

1.2. Место учебной дисциплины в структуре основной образовательной программы высшего профессионального образования

Для изучения дисциплины «Муниципальное право России» необходимы знания, полученные учащимися в бакалавриате (особенно по конституционному праву России), а также знание теоретических дисциплин, изученных в рамках базового (профессионального) цикла: теории государства и права, гражданского права, административного права.

1.3. Компетенции, формируемые в результате освоения учебной дисциплины

В результате освоения дисциплины студент должен:

1) **знать:**

- определение и признаки местного самоуправления;
- определение и признаки территории муниципального образования как предела действия органов местного самоуправления;
- виды и особенности правовых режимов различных территорий муниципальных образований;
- особенности организации публичной власти на конкретных территориях;

2) **уметь:**

- выявлять системные связи между правовыми источниками, регулирующими организацию;
- находить перспективные закономерности развития организации местного самоуправления;
- моделировать и описывать в текстах юридических документов возможные изменения организации местного самоуправления;
- критически оценивать нормы права, действующие в сфере местного самоуправления;
- применять полученные теоретические знания к конкретным ситуациям, связанным с организацией местного самоуправления;

- правильно применять полученные знания при разрешении коллизий нормативных правовых актов;

- составлять юридические документы, в том числе проекты нормативных правовых актов, регулирующие организацию местного самоуправления;

3) **владеть** общекультурными, профессиональными компетенциями.

Общекультурные компетенции:

- способность ориентироваться в политических процессах;
- способность принимать решения по вопросам, связанным с организацией местного самоуправления;

- готовность к общению, позитивному взаимодействию и сотрудничеству с коллегами по вопросам, связанным с организацией местного самоуправления;

- умение вести диалог, аргументировано отстаивать свою позицию.

Профессиональные компетенции:

- способность юридически правильно квалифицировать факты и события;

- способность принимать решения по существу рассматриваемого вопроса, возникающего в сфере местного самоуправления;

- способность выявлять правовые позиции судов конституционной, арбитражной и общей юрисдикции по вопросам местного самоуправления;

- способность реализовывать нормы, регулирующие местное самоуправление;

- способность анализировать и оценивать (проводить экспертизу) нормативных правовых актов по вопросам местного самоуправления.

1.4. Содержание дисциплины (программа курса)

Тема 1. Муниципальное право – отрасль права, наука и учебная дисциплина

Муниципальное право – комплексная отрасль права. Источники отрасли муниципального права. Взаимосвязь муниципального права с другими отраслями права. Научная дисциплина муниципального права. Понятие и предмет научной дисциплины муниципального права. Система научной дисциплины муниципального права. Источники научной дисциплины муниципального права. Методы исследования, применяемые наукой муниципального права. Муниципальное право как учебная дисциплина. Задачи муниципального права как учебной дисциплины.

Понятие муниципального права и местного самоуправления. Понятие предмета муниципального права. Отличительные признаки отношений, составляющих предмет муниципально-правового регулирования. Отношения, возникающие в процессе решения вопросов местного значения путём

непосредственного выражения гражданами своей воли. Отношения, связанные с деятельностью органов местного самоуправления по управлению в различных отраслях и сферах, решение других вопросов, включая вопросы организации своей работы и муниципальной службы. Отношения, возникающие в процессе реализации органов местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Основные субъекты муниципального права. Правовое регулирование муниципальных отношений. Императивный метод. Диспозитивный метод. Метод гарантий. Муниципально-правовые нормы и институты.

Тема 2. Правовые основы местного самоуправления

Под правовой основой местного самоуправления понимается система нормативно-правовых актов, определяющих организацию, формы осуществления и гарантии местного самоуправления, его задачи и функции, а также компетенцию и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, их взаимоотношения с органами государственной власти, гражданами, их объединениями с Российской Федерацией.

Тема 3. Территориальное устройство местного самоуправления

Понятие муниципального образования. Виды муниципальных образований. Границы и состав территории муниципального образования. Виды земель, составляющих территорию муниципального образования. Земли городских и сельских поселений. Земли общего пользования. Рекреационные зоны. Земли, необходимые для развития поселений. Другие земли муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения. Закрепление территориальных основ местного самоуправления в Конституции Российской Федерации и других нормативных актах, их реализация на отдельных территориях России. Органы, решающие вопросы об административно-территориальном принципе организации местного самоуправления. Порядок изменения границ муниципального образования.

Тема 4. Экономическая основа местного самоуправления

Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления. Муниципальная собственность. Состав муниципальной собственности в Российской Федерации.

Субъект права муниципальной собственности. Порядок и условия приватизации муниципальной собственности. Способы и порядок защиты муниципальной собственности в Российской Федерации. Местный бюджет и другие местные финансы. Роль и значение местных финансов. Законодательное закрепление финансовой самостоятельности местного самоуправления. Источники финансирования местного самоуправления в Европейской Хартии Местного самоуправления. Место государства в решении

вопросов, связанных с местным финансированием. Местный бюджет. Состав местных финансов. Принципы формирования и использования. Средства формирования собственных доходов местного бюджета. Средства бюджетного регулирования, используемого в Российской Федерации. Принципы осуществления бюджетного регулирования. Формирование регулирующих доходов местного бюджета. Дотации и субвенции местным бюджетом. Источники дополнительного пополнения местного бюджета в Российской Федерации. Расходная часть местного бюджета. Нормы муниципального права, регулирующие расходы местного бюджета. Бюджетное регулирование муниципальных образований, имеющих в своем составе другие муниципальные образования, и внутригородских муниципальных образований. Территориальный сводный финансовый баланс. Правовое регулирование формирования и использования муниципальных внебюджетных фондов.

Тема 5. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении

Местный референдум. Местный референдум в системе местного самоуправления. Круг вопросов, по которым проводится (не проводится) местный референдум. Правовая основа подготовки и проведения местного референдума. Инициатива проведения референдума и решение вопроса о его назначении. Реализация прав граждан муниципального образования на осуществление инициативы проведения референдума. Формирование и полномочия комиссии по референдуму. Источники финансирования подготовки и проведения референдума. Основные принципы и порядок проведения референдума. Порядок подведения общих итогов местного референдума. Сход граждан. Собрание граждан. Конференции граждан. Правовая основа созыва и проведение собраний, сходов и конференций граждан. Лица, участвующие в собрании, сходе и конференции граждан. Порядок созыва и проведение собраний, сходов и конференций граждан. Полномочия собрания, схода и конференции граждан. Муниципальные выборы. Нормативно-правовые акты, определяющие правовую основу подготовки и проведения муниципальных выборов. Роль государства в подготовке и проведении выборов. Избирательное право граждан муниципального образования по законодательству Российской Федерации. Избирательные системы при проведении муниципальных выборов. Порядок выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты представительного органа. Сроки муниципальных выборов. Финансирование муниципальных выборов. Порядок подведения итогов муниципальных выборов. Народная правотворческая инициатива. Обращения граждан в органы местного самоуправления. Опрос граждан. Публичные слушания. Голосование по отзыву депутатов и выборных должностных лиц.

Тема 6. Основные виды муниципальных правовых актов

Формы деятельности органов местного самоуправления. Методы деятельности органов местного самоуправления. Общие методы. Специальные методы: планирование, контроль и проверка исполнения, работа с кадрами, инспектирование, информационное обеспечение и т.д. Правовые акты местного самоуправления. Отличие актов местного самоуправления от других правовых актов. Общеобязательность правового акта местного самоуправления. Порядок подготовки, принятия и утверждения правовых актов местного самоуправления. Основные требования законодательства к принимаемым правовым актам местного самоуправления.

Органы, принимающие правовые акты местного самоуправления. Классификация правовых актов местного самоуправления. Различие правовых актов местного самоуправления по нормативной природе. Различие правовых актов местного самоуправления по их содержанию. Различие правовых актов местного самоуправления по порядку их принятия. Различие правовых актов местного самоуправления по порядку вступления в юридическую силу. Особенности порядка принятия и утверждения правовых актов казачьего самоуправления.

Тема 7. Органы и должностные лица местного самоуправления

Понятие компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления.

Элементы компетенции. Предметы ведения местного самоуправления. Правовое регулирование предметов ведения местного самоуправления. Полномочия местного самоуправления. Понятие полномочий и формы их реализации. Понятие, структура и принципы определения полномочий местного самоуправления. Соотношение компетенции представительных и иных органов местного самоуправления. Полномочия органов местного самоуправления на приграничных территориях. Полномочия органов местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований.

Тема 8. Муниципальная служба

Понятие муниципальной службы. Законодательство о муниципальной службе. Муниципальная должность. Категории муниципальных должностей.

Муниципальный служащий. Ограничения, связанные с муниципальной службой. Поступление на муниципальную службу, прохождение муниципальной службы. Права и обязанности муниципального служащего.

Прекращение муниципальной службы. Гарантии и льготы муниципальных служащих. Ответственность и поощрение муниципальных служащих.

2. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО – ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

2.1. Понятие муниципального права. Предмет и метод муниципального права

В современной науке муниципального права нет однозначного подхода к вопросу о том, на основе какой теории строится местное самоуправление в Российской Федерации. Наибольшее влияние на формирование современного российского местного самоуправления оказала современная теория дуализма муниципального управления, признающая двойственный характер местного самоуправления, выделяющая в его природе и государственные, и общественные черты. Двойственность природы местного самоуправления проявляется в том, что в нем сочетаются государственное и общественное начала. Именно в силу этой двойственности органы местного самоуправления самостоятельны в решении вопросов местного значения и одновременно составляют с государством единое целое при решении государственных задач на местном уровне. Таким образом, функционируя в рамках вопросов местного значения, местное самоуправление является самостоятельным, однако как только оно выходит за эти рамки, оно становится частью государственного аппарата. В известном смысле теория дуализма муниципального самоуправления представляет собой некий компромисс между двумя полярными точками зрения на природу местного самоуправления: как составной неотъемлемой части государства и как самостоятельной системы общественного управления.

Природа российского местного самоуправления наиболее полно определяется именно данной теорией. Действительно, органы и должностные лица местного самоуправления формируются исключительно либо непосредственно населением, либо избранными им представителями. Местное самоуправление в Российской Федерации вправе самостоятельно решать вопросы местного значения. Но в то же время местное самоуправление признано уровнем публичной власти, его решения являются общеобязательными. Согласно новому российскому законодательству местное самоуправление очень жестко связано с системой органов государственной власти, прежде всего уровня субъектов Российской Федерации. По сути, оно уже является не только связующим звеном между гражданским обществом и государством, оно становится представителем государства на местном уровне, реализующим от имени этого государства властные полномочия.

Общественные отношения, составляющие предмет муниципального права, представляют собой сложную, комплексную систему экономических, финансовых, социально-культурных, политических, организационно-

управленческих отношений. В сущности, *все, что происходит на местном уровне, – это и есть предмет муниципального права*. Отношения, составляющие предмет муниципально-правового регулирования, имеют комплексный характер, т.к. связаны с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах местной жизни. Предмет муниципального права образуют комплексные общественные отношения различных сфер: финансов, налогов, землепользования и т.д. – таковы типичные суждения о предмете муниципального права.

Предмет муниципального права включает в себя нормы права, регулирующие систему местного самоуправления: территориальное устройство местной власти, виды муниципальных образований, взаимоотношения местного самоуправления и государственной власти.

Кроме того, в предмет муниципального права включаются нормы, регулирующие организацию местного самоуправления как разновидности народо-властия. Это нормы, регулирующие право граждан на осуществление самоуправления, формы муниципальной прямой демократии, принципы строения, структуру и порядок деятельности органов местного самоуправления, отношения органов местного самоуправления между собой.

Нормы муниципального права определяют компетенционный статус муниципальных образований и органов местного самоуправления. В предмет муниципального права входит совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с институциональными и функциональными характеристиками местного самоуправления.

В Конституции Российской Федерации (п. «н» ч. 1 ст. 72, ч. 4 ст. 76) говорится об общих принципах организации системы органов местного самоуправления, установление которых федеральными законами и законами субъектов Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Организация – ключевое понятие, характеризующее предмет законодательства о местном самоуправлении. И это законодательство должно иметь свой собственный предмет регулирования, будучи отраслью муниципального права.

В предмет муниципального права входят также порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и сами эти полномочия, общие принципы финансового и имущественного обеспечения компетенции органов местного самоуправления, порядок подготовки и принятия муниципальных правовых актов, ответственность (исключая гражданскую, уголовную и административную, регулируемые другими отраслями права).

Местным самоуправлением именуется управление делами местного значения, осуществляемое самим населением территориальной единицы, его выборными органами и их административным аппаратом.

Местное самоуправление – децентрализованная форма управления на местах. Главными признаками органов местного самоуправления являются их выборность и относительная самостоятельность в руководстве делами местного значения (наличие собственного исполнительного аппарата, материальной базы в виде муниципальной собственности, права устанавливать и взимать местные налоги, издавать нормативные акты).

Для муниципального права как публичной отрасли права (подотрасли конституционного права) характерен прежде всего *императивный метод – метод властного приказа*. Но *особенностью муниципального права является сочетание императивного метода с диспозитивным*. Речь идет не о правовой автономии решений, связанных с участием органов местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях, а о вариативности предлагаемых нормами муниципального права решений организационных вопросов (порядка образования территории муниципального образования, создания органов местного самоуправления и др.). Кроме того, для муниципального права, регулирующего автономную сферу общественных отношений, характерен *метод рекомендаций* органам местного самоуправления. Сравнивая метод муниципального права и метод гражданского права применительно к характеру действия той или иной нормы, можно определить, к какой отрасли права норма относится.

2.2. Система муниципального права

Одним из составляющих понятия «система местного самоуправления» является общетеоретическое понятие системы.

Значения понятия «система» довольно многогранно, а само понятие используется в самых различных научных отраслях и других сферах общественной жизни.

Словарь иностранных слов, например, приводит десять толкований данного понятия и связывает происхождение данного слова с древнегреческим языком в значении «целое, составленное из частей; соединение». Среди предусмотренных словарем значений три являются наиболее абстрактными:

1) множество закономерно связанных друг с другом элементов (предметов, явлений, взглядов, знаний и т.д.), представляющее собой определенное целостное образование, единство;

2) порядок, обусловленный планомерным, правильным расположением частей в определенной связи, строгой последовательностью действий, например система в работе; принятый, установившийся распорядок чего-либо;

3) форма, способ устройства, организация чего-либо.

Само понятие «система местного самоуправления» в российскую правовую терминологию было введено Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР».

Под системой местного самоуправления понимается совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, других форм осуществления местного самоуправления, через которые население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией Российской Федерации власть, решает исходя из своих собственных интересов, исторических и иных местных традиций вопросы местного значения.

3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1. Источники муниципального права

Под правовыми основами местного самоуправления соответственно понимают совокупность установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих наиболее существенные коренные общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе организации и осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, в соответствии с которыми должны находиться все другие муниципально-правовые нормы нормативных правовых актов.

Одной из наиболее проблемных зон правового регулирования с позиций соотношения российского и международного права становится институт местного самоуправления. Европейская хартия местного самоуправления как многосторонний юридический акт определила принципы местной автономии. Вместе с тем Европейская хартия местного самоуправления в соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации, провозглашающей приоритет норм международного права над национальным, является базовым элементом правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации. Правовое регулирование местного самоуправления осуществляется на федеральном уровне Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, на региональном уровне – законами субъектов Федерации, на муниципальном уровне – нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, правовую основу (систему) местного самоуправления составляют:

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

- Конституция Российской Федерации;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления;
- иные федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации);
- конституции (уставы), законы и другие нормативные правовые акты субъектов Федерации;
- уставы муниципальных образований;
- решения, принятые на сходах граждан и местных референдумах;
- иные муниципальные правовые акты.

Представление о современной нормативной базе местного самоуправления в России может дать системный анализ действующего законодательства.

Согласно Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Более того, Конституция Российской Федерации устанавливает приоритет правил, закрепленных международным договором Российской Федерации, над правилами, закрепленными федеральным законом. На основании этой нормы правовым фундаментом местного самоуправления в Российской Федерации в первую очередь стали:

- а) Декларация о принципах местного самоуправления, принятая Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ в 1994 г.;
- б) решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, членом которого является Россия;
- в) Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.), подписанная Россией в 1996 г. и ратифицированная в 1998 г.

Данная Хартия определяет минимальные права местного самоуправления, которые должны быть гарантированы государствами, подписавшими ее. В случае противоречия любого положения российского законодательства Европейской хартии должны применяться нормы Хартии.

Признавая местное самоуправление в качестве одной из основ любого демократического строя, Европейская хартия закрепляет общие принципы построения местного самоуправления, права и гарантии его защиты. Европейская хартия обязывает все государства, подписавшие ее, применять основополагающие принципы, гарантирующие политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ в условиях децентрализации власти.

Отдельная глава 8 Конституции Российской Федерации полностью посвящена организации местного самоуправления в Российской Федерации. В данной главе устанавливаются основные формы и способы осуществления местного самоуправления, территориальные основы местного самоуправления, основные полномочия органов местного самоуправления.

В ст. 130 Конституции Российской Федерации констатируется, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Оно осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации прямо указывает такие полномочия местного самоуправления, как:

- владение, пользование, распоряжение и управление муниципальной собственностью;
- формирование, утверждение и использование местного бюджета;
- установление местных налогов и сборов;
- осуществление охраны общественного порядка.

В Конституции Российской Федерации не дается исчерпывающий перечень вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления. Вместе с тем в ней предусматривается возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству, с передачей необходимых ресурсов. В свою очередь, ст. 133 Конституции Российской Федерации устанавливает запрет на ограничение тех прав местного самоуправления, которые закреплены в Конституции Российской Федерации и федеральных законах.

В Российской Федерации отсутствуют федеральные конституционные законы, предмет регулирования которых является местное самоуправление. Конституция Российской Федерации, предусматривая принятие таких законодательных актов, не делает этого в отношении местного самоуправления. Вместе с тем в ряду конституционных актов есть такие, которые косвенным образом затрагивают самоуправленческую тематику.

Речь идет о Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», Федеральном конституционном законе от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», которые устанавливают ограничения прав граждан в сфере местного самоуправления в части проведения муниципальных выборов, местных референдумов, сходов и собраний граждан в связи с введением в стране или на части ее территории чрезвычайного или военного положения.

Современный этап нормативной основы местного самоуправления представлен Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который является стержневым в системе правового регулирования местной власти. В основу Закона была положена немецкая модель местного самоуправления, характеризующаяся многообразием форм осуществления местной власти в сочетании со значительным государственным регламентированием. В то же время впервые в России законодательно закреплена система «совет – управляющий», возникшая и получившая распространение в США.

Закон 2003 г. предусматривает различные виды вопросов местного значения для разных видов муниципальных образований. Конкретный перечень вопросов местного значения каждого муниципального образования закрепляется в его уставе. Вопросы местного самоуправления могут решаться только населением или органами местного самоуправления самостоятельно. Местное самоуправление осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Это проявляется, в частности, при принятии символики муниципальных образований, определении наименований органов местного самоуправления и т.д.

Законодательство субъектов составляет одну из частей системы правового регулирования местного самоуправления в целом на территории Российской Федерации.

Правовую основу местного самоуправления на региональном уровне, как правило, составляют:

- а) конституции (уставы) субъектов Российской Федерации;
- б) законы о местном самоуправлении;
- в) законы о референдумах;
- г) законы о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований;
- д) законы о правовых актах органов местного самоуправления;
- е) законы о порядке регистрации уставов муниципальных образований;
- ж) законы о порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации;
- з) законы о собраниях, конференциях граждан;
- и) законы об осуществлении права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления;
- к) законы о муниципальной службе;
- л) законы о порядке отзыва депутата представительного органа и иных выборных лиц местного самоуправления;

- м) законы об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- н) законы о материальной и финансовой основах местного самоуправления;
- о) законы о бюджетном устройстве и бюджетном процессе;
- п) законы о порядке ведения реестра объектов, находящихся в муниципальной собственности, и др.

Важную роль в правовом регулировании муниципального управления играют указы Президента Российской Федерации. Именно указами Президента Российской Федерации закреплялись основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления, реформировалась система муниципального управления; развивались отдельные его аспекты, например жилищно-коммунальное хозяйство; проводились преобразования муниципальных органов охраны правопорядка; решались иные вопросы.

Среди указов Президента Российской Федерации можно назвать Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2010 г. № 579 (ред. от 14.10.2012 г.) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности».

Местное самоуправление – важная основа конституционного строя Российской Федерации, решающая значительную часть вопросов, определяющих социально-экономическую обстановку в государстве. Обеспечение законности в деятельности органов местного самоуправления – традиционно одно из важнейших направлений прокурорского надзора, охватывающее широкий спектр правоотношений.

Работа органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в этой сфере построена на основе указаний Генерального прокурора Российской Федерации, изложенных в соответствующих организационно-распорядительных документах, в том числе приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 23 мая 2013 г. № 13-н «О недостатках в организации прокурорского надзора за исполнением требований федерального законодательства органами местного самоуправления» и приказе от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями».

4. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

4.1. Территориальные основы местного самоуправления

Конституция Российской Федерации в ст. 131 закрепила три важнейшие нормы определения территориальных основ местного самоуправления:

- местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях;
- территориальные основы местного самоуправления определяются с учетом исторических и иных местных традиций;
- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

На практике используются два основных способа территориальной организации местного самоуправления: территориальный и поселенческий. При выборе поселенческого способа муниципальные образования образуются в границах поселений (городов, сел, поселков). Исторически поселенческий принцип восходит к средневековому городскому управлению в Западной Европе и к периоду освоения Северо-Американского континента. Наиболее последовательно поселенческий принцип реализован во Франции. В соответствии с Законом от 14 и 22 декабря 1789 г. муниципалитет был учрежден в каждом городе, поселении, провинции или сельском сообществе.

При территориальном способе муниципальные образования образуются на определенной территории, в состав которой могут входить несколько поселений. Местное самоуправление в таких территориальных единицах обычно является результатом эволюции государственного управления на местах и постепенного вовлечения населения в решение публичных задач.

Территориальная модель с одноуровневыми муниципалитетами, сформированными главным образом на базе крупных городов и административных районов, после принятия Закона о местном самоуправлении 1995 г. получила распространение более чем в половине субъектов Российской Федерации, среди которых Волгоградская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области.

Очевидный недостаток данной модели – отдаленность муниципальных управленческих структур от населения, органы местного самоуправления, по сути, превращаются в низовое звено системы государственной власти.

Почти в 20 субъектах Российской Федерации была сформирована поселенческая модель с одноуровневыми муниципалитетами, образован-

ными на базе городских и сельских поселений, сельских округов, например в Воронежской, Оренбургской, Тамбовской областях.

Недостатком этой модели является слабая финансовая база большинства таких муниципальных образований, отсутствие развитой инженерной и социальной инфраструктуры, а также квалифицированных кадров.

Термин «муниципальное образование» является собирательным понятием, обозначающим городское, сельское поселение или иную территорию, в пределах которой осуществляется местное самоуправление. Необходимость введения и юридического закрепления этого понятия была вызвана тем, что с развитием федеративных отношений во многих субъектах Российской Федерации стали применяться различные исторические и национальные наименования территорий и населенных пунктов, а для юридической практики требовалось унифицированное определение территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление. Термин «муниципальное образование» впервые был введен Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 124, 215) и в дальнейшем был включен в федеральные законы о местном самоуправлении.

Из законодательного определения отличительными признаками муниципального образования выступают:

- населенная территория;
- осуществление на ней местного самоуправления;
- обособленная муниципальная собственность;
- местный бюджет;
- выборные органы местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ вся территория Российской Федерации должна быть разделена на муниципальные образования: «Местное самоуправление ... осуществляется на всей территории Российской Федерации» (ч. 1 ст. 1 ФЗ от 06.10.2003 г.). Земли, на которых нет населенных пунктов, именуются межселенными территориями и входят в состав муниципальных районов. Если новое муниципальное образование будет создано на межселенной территории, то она является муниципальной уже в силу того, что входит в состав территории Российской Федерации.

Территориальной единицей, первичной ячейкой по смыслу Федерального закона № 131-ФЗ является поселение. Поселение – это базовый элемент в системе расселения людей. Указанная система закреплена в ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ: местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

В соответствии с законами субъекта Российской Федерации в городских округах местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов.

Наделение муниципальных образований со статусами городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Распространение двухуровневой модели организации местного самоуправления распространяется на крупные городские округа. Так, Закон № 131-ФЗ распространяет двухуровневую модель организации местного самоуправления на крупные городские округа. Для этого будут введены два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район (помимо пяти существующих: городских, сельских поселений, городских округов, муниципальных районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга).

В соответствии с Законом № 131-ФЗ внутригородской район – это внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которого местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и(или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

При этом к вопросам местного значения внутригородского района относятся:

- 1) формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района и контроль за исполнением данного бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 4) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах внутригородского района;
- 5) создание условий для обеспечения жителей внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- 6) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей внутригородского района услугами организаций культуры и еще семь вопросов местного значения.

В настоящее время внутригородские муниципальные образования имеются лишь в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, и они, в соответствии с законами названных городов, имеют важные особенности.

4.2. Создание, объединение и преобразование муниципальных образований, изменение их границ

Населенная территория муниципального образования представляет собой часть земного пространства, часть территории субъекта Российской Федерации, на которой местное самоуправление осуществляется непосредственно местным сообществом и (или) органы местного самоуправления оказывают содействие населению данной разновидности публично-правового образования в осуществлении местного самоуправления. Также территория муниципального образования выступает в качестве пространственных пределов юрисдикции структур муниципального образования (органов местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа муниципального образования).

Выделяются такие признаки территории муниципального образования, как:

- целостность, которая выражается в непрерывности границ;
- заселенность;
- четко установленные границы муниципального образования;
- непрерывное осуществление на территории муниципального образования местного самоуправления как органами местного самоуправления, так и непосредственно населением;
- экономическая и финансовая самодостаточность.

Границы территории муниципальных образований закрепляются законами субъектов Российской Федерации на основе требований, установленных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Составными частями территории муниципального образования являются сухопутные и водные пространства, в частности, в состав территории муниципального образования входят:

- земли населенных пунктов муниципального образования, на которых расположены жилые дома, прилегающие к ним территории и приусадебные участки;
- земли общего пользования;
- рекреационные зоны;
- земли, необходимые для развития поселений;
- другие земли в границах муниципального образования, обеспечивающие жизнедеятельность населения;
- водные и иные объекты.

Статус муниципального образования включает в себя также такие элементы, как административный центр (что, однако, исключается, если территория муниципального образования расположена в границах одного населенного пункта) и официальная муниципальная символика (герб, флаг, гимн). В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах...» административный центр сельского поселения, муниципального района – это населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования. В ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах...» указывается, что в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами муниципальные образования вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности. Официальные символы муниципальных образований подлежат государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законодательством. Официальные символы муниципальных образований и порядок официального использования указанных символов устанавливаются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Конституция Российской Федерации указывает, что **изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.**

Правовой режим преобразования муниципальных образований урегулирован в настоящее время в ст. 13 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Под преобразованием Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понимает **объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.** Как видно из указанного перечня, Закон пошел гораздо дальше в части указания возможных способов трансформации публично-правовых образований: помимо объединения появилось указание и на разделение.

Общий порядок преобразования схож с правовым режимом изменения границ: преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти.

5. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

5.1. Имущество, имущественные права, средства местных бюджетов муниципальных образований

Совершенствование местного самоуправления вступило в новую фазу. Осуществляется этот процесс в условиях достаточно напряженной социально-экономической ситуации в стране. Так, по данным Федерального казначейства на 1 февраля 2014 г., по-прежнему остается достаточно скромной доля консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации: 295,6 млрд руб. (13,4 %) по сравнению с 1326,7 млрд руб. федерального бюджета (60,4 %). При этом доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на ту же дату формировались в основном за счет НДФЛ (39,5 %) и налога на прибыль организаций (24,8 %). На этом фоне предлагается усиление роли субъектов Российской Федерации в организации местного самоуправления и оказании финансовой помощи муниципальным образованиям.

В настоящее время согласно ст. 49 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Однако, как отмечается учеными и практиками, только часть объектов этой собственности (меньшая) приносит доход муниципальным образованиям (например, сданные в аренду нежилые помещения). Другая (гораздо большая) часть объектов муниципальной собственности часто не только не приносит дохода, но и требует постоянных и значительных финансовых затрат, необходимых для осуществления и функционирования этих объектов (например, автомобильные дороги в границах населенных пунктов поселения). Сами по себе обширные перечни имущества имеют лишь ориентирующее юридическое значение в том смысле, что они непосредственно не влекут за собой возникновение права муниципальной собственности.

Налоги и сборы, как известно, являются необходимыми условиями существования муниципалитетов. На основании Налогового кодекса Российской Федерации (ч. 1, ст. 15) представительные органы местного самоуправления вправе вводить на территории муниципального образования своими нормативными актами земельный налог и налог на имущество физических лиц. Особого наполнения муниципальному бюджету эти налоги не приносят. В муниципальном кошельке, по данным Минфина, они занимают всего 12,2 %.

В местный бюджет вносятся отчисления от федеральных и региональных налогов, которые составляют существенную часть доходов местного бюджета. Более всего местные бюджеты зависят от поступлений по федеральному налогу на доходы физических лиц. Эти поступления составляют около 70 % налоговых доходов местных бюджетов. Такая зависимость от одного налога, как, впрочем, и вся сложившаяся схема распределения налогов, не стимулирует муниципалитеты к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы.

Конституционным положениям о местном самоуправлении отвечают такие отношения государства и муниципалитета, которые должны строиться на административной автономии от государства. Современное же состояние местного самоуправления характеризуется тем, что российские муниципалитеты встроены в систему государственного управления с точки зрения решаемых задач, эффективно функционируют только тогда, когда государство начинает заниматься их развитием с помощью средств административного воздействия.

подавляющее большинство муниципальных образований в Хабаровском крае (90,0 %) представляет собой поселения с численностью населения менее 5 тыс. чел. Они имеют ограниченные финансовые ресурсы и, как правило, серьезные инфраструктурные ограничения (дороги, связь, энергоресурсы), поэтому не представляют особого интереса для внешних инвесторов независимо от того, являются они городскими или сельскими. Всего в крае в таких поселениях проживает 198,0 тыс. чел. (15,1 % населения края) и именно в них концентрируется наибольшее количество существующих социально-экономических проблем.

В число малонаселенных входит 118 муниципальных образований (55,0 % от общего числа) с численностью населения менее 1 тыс. чел. (минимальная количественная граница для создания поселений в малонаселенных территориях в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Общая численность проживающего в них населения составляет 49,5 тыс. чел. (3,9 % населения края).

В таких муниципальных образованиях главной проблемой для вовлечения населения в различные формы экономической активности является низкий уровень доходов жителей. В малонаселенных поселениях основным источником доходов у населения являются подсобные хозяйства, пенсии и пособия, сбор недревесных продуктов леса, так называемая «скрытая занятость».

В самых сложных условиях находятся небольшие населенные пункты, входящие в состав муниципальных образований, но не являющиеся административными центрами поселений (191 сельское муниципальное образование объединяет 425 населенных пунктов). В прочих населенных пунктах отсутствуют или находятся под угрозой закрытия школы, фельдшерско-

акушерские пункты, дома культуры. Деградация социальной инфраструктуры приводит к нарастанию процессов «вытеснения» населения из этих населенных пунктов, прежде всего экономически активного, что усугубляет ситуацию.

Органы местного самоуправления малонаселенных поселений не видят возможности самостоятельного решения нарастающих проблем. Недостаточность налогооблагаемой базы и отсутствие источников финансирования для решения вопросов местного значения, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, имеют место во всех малонаселенных муниципальных образованиях края.

В настоящее время изменился концептуальный подход к определению порядка закрепления имущества за муниципальными образованиями, а именно: предусматривается, что в собственности муниципальных образований всех типов может находиться:

1) имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий, когда органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, заключают соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Следовательно, упраздняется действовавший до настоящего времени относительно закрытый перечень имущества, ограничивающий состав муниципального имущества конкретными объектами собственности, необходимыми для решения вопросов местного значения. Остальное имущество должно будет подлежать реперофилитрованию или приватизации. Таким образом, предлагается установить открытый перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности.

6. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИИ

6.1. Правотворческая инициатива граждан

Конституция Российской Федерации лежит в основе иерархии законодательства о местном самоуправлении и играет особую роль в регламентации местного самоуправления. В нормах Конституции Российской Федерации определено, что местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Население осуществляет местное самоуправление непосредственно (с помощью форм прямой демократии), а также через органы местного самоуправления.

Осуществление местным сообществом своего права на нормотворческую деятельность как основа для осуществления прямого, непосредственного и широкого участия населения в решении вопросов местного значения отражает основные параметры развития общества. Наиболее важным представляется вопрос о развитии местной представительной демократии через укрепление и повышение дееспособности представительного органа муниципального образования, тем более что положения закона о местном самоуправлении не заложили механизмы инициативы населения.

Представительный орган в силу своего статуса обладает правом выражать мнение населения, избравшего его. Следует отметить, что результаты функционирования народного представительства, выраженные в нормативно-правовых актах, должны опираться на правотворческую инициативу граждан.

Следует отметить, что по инициативе граждан могло быть реализовано несколько десятков норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., большая часть из которых входит в нормотворческую компетенцию представительного органа муниципального образования. В их числе можно назвать:

- 1) решение об установлении официальных символов муниципального образования и порядка их использования (ст. 9 ФЗ);
- 2) положение о порядке принятия устава муниципального образования, внесения в него изменений и дополнений, в том числе о порядке учета предложений по проекту устава и порядке участия граждан в его обсуждении (ст. 44 ФЗ);
- 3) решение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан (ст. 26 ФЗ);

- 4) положение о территориальном общественном самоуправлении (ст. 27 ФЗ);
- 5) положение о публичных слушаниях в муниципальном образовании (ст. 28 ФЗ);
- 6) положение о собрании граждан в муниципальном образовании (ст. 29 ФЗ);
- 7) положение о конференции (собрании делегатов) граждан в муниципальном образовании (ст. 30 ФЗ);
- 8) решение о порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании (ст. 31 ФЗ);
- 9) положение о представительном органе муниципального образования (ст. 34, 35 ФЗ);
- 10) регламент представительного органа муниципального образования (ст. 34, 35 ФЗ);
- 11) положение о контрольном органе муниципального образования (ст. 38 ФЗ);
- 12) положение о порядке осуществления контрольных функций представительным органом муниципального образования (ст. 35 ФЗ);
- 13) решение о порядке и сроках рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (ст. 32 ФЗ);
- 14) положение о порядке самороспуска представительного органа муниципального образования (ст. 35 ФЗ);
- 15) положение об отзыве депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 24 ФЗ);
- 16) положение о бюджетном процессе в муниципальном образовании (ст. 35 ФЗ);
- 17) решение о порядке установления, изменения и отмены местных налогов и сборов (ст. 35 ФЗ);
- 18) положение о порядке принятия планов и программ развития муниципального образования, утверждения отчетов об их исполнении (ст. 35 ФЗ);
- 19) положение о порядке владения, пользования, распоряжения муниципальным имуществом, порядке и условиях его приватизации (ст. 51 ФЗ);
- 20) положение об установлении минимальных социальных стандартов и других нормативных расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения (ст. 53 ФЗ);
- 21) положение о порядке формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа (ст. 54 ФЗ);
- 22) положение о порядке привлечения заемных средств (ст. 64 ФЗ);

23) положение о порядке участия в межмуниципальных организациях (ст. 35 ФЗ);

24) решение об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций (ст. 68, 69 ФЗ) и др.

В соответствии с нормами Федерального закона от 6 октября 2003 г. основными принципами правового регулирования правотворческой инициативы граждан являются:

1) принцип всеобщности (правом правотворческой инициативы обладают все жители муниципального образования, обладающие избирательным правом);

2) принцип гарантированности прав граждан на участие в местном самоуправлении (в случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального акта, внесенного гражданами, осуществляется в соответствии с нормами Федерального закона);

3) принцип недопустимости ограничения прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления, в том числе права на участие в реализации правотворческой инициативы (эти права могут быть ограничены только федеральным законом);

4) принцип законности, согласно которому, во-первых, субъекты правоотношений, возникших в связи с реализацией правотворческой инициативы, связаны соответствующими нормативными актами, сфера и порядок их деятельности очерчены правовыми актами, и, во-вторых, соблюдение этого принципа предполагает также непротиворечивость проектов вносимых муниципальных правовых актов федеральному законодательству, законодательству субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования и актам, принятым на местном референдуме;

5) принцип свободы волеизъявления и добровольности участия в мероприятиях, связанных с реализацией правотворческой инициативы, означающий недопустимость оказания влияния на граждан, выступающих в правотворческой инициативой.

Из сопоставления норм ст. 2, 7, гл. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. с необходимостью следует вывод о том, что проекты муниципальных правовых актов, вносимых гражданами на рассмотрение в органы местного самоуправления, могут быть как по вопросам местного значения, так и по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий. Кроме того, Федеральный закон не ограничивает содержание правотворческой инициативы граждан исключительно проектами муниципальных правовых актов по вопросам местного значения (ст. 26).

Нельзя не заметить, что в основном в муниципальных образованиях приняты специальные нормативные акты о правотворческой инициативе граждан, содержащие положения о внесении жителями муниципального образования проектов муниципальных правовых актов. При этом не всегда указывается, что предметом правотворческой инициативы не могут быть вопросы, не относящиеся к вопросам местного значения. Так, в Решении Собрании депутатов Хабаровского муниципального района от 1 марта 2005 г. № 19 «Об утверждении Положения» (вместе с Положением «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан, проживающих на территории Хабаровского муниципального района») предметом правотворческой инициативы могут быть все без исключения муниципальные правовые акты.

Такое правовое регулирование содержания правотворческой инициативы и правомочий граждан в этой сфере носит чересчур расширительный характер и не способствует эффективному функционированию как самой правотворческой инициативы граждан, механизма самоорганизации населения, так и нормотворческой деятельности представительных органов муниципальных образований. В условиях расширения сферы правового регулирования и детальной регламентации все большего числа муниципально-правовых отношений представляется, что право граждан на правотворческую инициативу может распространяться лишь на проекты муниципальных актов, которые регламентируют вопросы местного значения и не касаются осуществления муниципальными органами отдельных государственных полномочий. Это обусловлено тем, что органы местного самоуправления не свободны в осуществлении отдельных государственных полномочий, поскольку их права, обязанности, финансирование, порядок отчетности и ответственность в связи с осуществлением этих полномочий определяются федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации. По нашему мнению, право граждан на правотворческую инициативу должно распространяться на проекты муниципальных правовых актов только нормативного характера, регламентирующих вопросы местного значения. Распространять правотворческую инициативу граждан на муниципальные акты индивидуального характера, на внутриорганизационные акты местных органов власти, на наш взгляд, нецелесообразно в связи с тем, что, во-первых, правотворческая инициатива граждан – это институт непосредственной демократии, который призван решать общими усилиями граждан общезначимые вопросы для местного сообщества, а не чьи-либо персональные проблемы. Во-вторых, организация деятельности органов местного самоуправления является исключительной компетенцией руководителей этих органов, а не местного населения.

6.2. Оптимизация правового регулирования механизма правотворчества в муниципальных образованиях

По своей сути муниципальное нормотворчество есть процесс возведения воли населения муниципального образования в соответствующие муниципальные правовые акты, процесс придания содержащимся в них правилам общеобязательного характера. Муниципальное правотворчество должно основываться на принципах демократии, гласности, эффективности, использования рациональных, выработанных практикой правил подготовки проектов муниципальных актов применительно к конкретным муниципальным образованиям, квалифицированного обеспечения правотворческой деятельности (научная экспертиза проектов, аналитическое обеспечение правотворческой работы); закрепления наиболее важных правил подготовки проектов правовых актов в регламентах органов местного самоуправления. В условиях интенсивности правотворческой (нормотворческой) деятельности органов местного самоуправления особо возрастает значение качественной подготовки муниципальных правовых актов, а также соблюдения нормотворческой техники при их подготовке. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. содержит специальную статью 46 «Подготовка муниципальных правовых актов», которая регламентирует основные принципы подготовки нормативных муниципальных правовых актов. Согласно данной статье, проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой деятельности, определенными уставом муниципального образования. Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

В муниципальных образованиях в настоящее время накоплен определенный опыт правовой регламентации системы муниципальных правовых актов, их видов, форм, самого механизма правотворчества и т.п. Обозначившиеся на основе данного опыта тенденции и противоречия позволяют говорить о необходимости реализации какого-либо кардинального метода с целью оптимизации указанного процесса.

Представляется, что интенсивный процесс регулирования механизма правотворчества в муниципальных образованиях должен основываться на наиболее характерных признаках муниципального нормативного правового акта:

- сфера действия муниципального правового акта ограничена территорией муниципального образования;
- предметы муниципального правового акта – вопросы местного значения (для всех актов);
- осуществление отдельных государственных полномочий, которые могут быть переданы органам местного самоуправления только в законодательном порядке, т.е. федеральными или региональными законами (относится только к нормативным актам, принимаемым органами муниципальной власти);
- муниципальный акт принимается населением муниципального образования непосредственно (гражданами); органами местного самоуправления; должностными лицами местного самоуправления в пределах их компетенции, установленной уставами муниципальных образований и иными нормативными актами местного самоуправления;
- муниципальный акт представляет собой решение, которое либо устанавливает или изменяет общеобязательные правила (нормативный правовой акт), либо имеет индивидуальный характер (индивидуальный правовой акт – акт применения права).
- муниципальный нормативный акт выражает волю населения определенной социальной общности, проживающей в границах соответствующего муниципального образования;
- на муниципальном уровне нормативными правовыми актами регулируются самые разнообразные общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления организации и функционирования местного самоуправления;
- нормативный правовой акт имеет официальный характер.

Поскольку нормативный правовой акт предназначен для регламентации общественных отношений, постольку к нему устанавливаются повышенные требования к процедуре доведения содержания акта до сведения граждан. Опубликование (обнародование) нормативного правового акта является обязательной завершающей стадией нормотворческого процесса и имеет огромное значение. Благодаря ее детальной регламентации и точному исполнению нормативный правовой акт приобретает официальный характер и гарантируется принудительной силой государства. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. содержит специальную статью 47 «Вступление в силу муниципальных правовых актов», в соответствии с которой муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов о налогах и сборах, Налоговым кодексом Российской Федерации. Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина,

вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом. Очевидно, что в данном случае речь идет именно о нормативных правовых актах, хотя федеральный законодатель это не уточняет.

В соответствии с ч. 3 ст. 7 Федерального закона муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Как представляется, неизбежность наказания за неисполнение административными органами муниципальных правовых актов вырабатывает в общественном сознании населения более ответственный подход к формированию выборных органов местного самоуправления.

Проблема нередко усугубляется объективным фактором: неумением, а подчас и незаинтересованностью соответствующих должностных лиц считаться с мнением населения. Это не позволяет в более полной мере реализовать конституционное право граждан на участие в муниципальном управлении как в непосредственной форме, так и через институты гражданского общества.

Наиболее важно участие населения в правотворческом процессе представительных органов муниципальных образований. Это позволяет обеспечить необходимый синтез, сочетание, взаимопроникновение непосредственной и представительной демократии на муниципальном уровне. Местное сообщество влияет на содержание, основные направления деятельности выборных органов местного самоуправления.

Целесообразно на муниципальном уровне развивать и иные формы участия населения в правотворческом процессе, помимо форм, предусмотренных Федеральным законом. Например, общемуниципальное обсуждение проекта нормативного правового акта, подлежащего принятию представительным органом муниципального образования. Представляется, что данная форма участия населения в нормотворческой деятельности представительного органа муниципального образования является наименее дорогостоящей (по сравнению с иными формами) и довольно эффективной, поскольку предоставляет возможность вносить свои предложения по проекту нормативного акта всем жителям муниципального образования без каких-либо ограничений. Кроме того, опыт практической деятельности

муниципальных образований в этой области свидетельствует, что активность граждан при обсуждении проектов актов местного уровня намного выше, чем при применении иных форм прямого народовластия в право-творческом процессе представительных органов муниципальных образований.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. четко устанавливает иерархическую структуру законодательства о местном самоуправлении, выделяя три его уровня: федеральный, региональный и муниципальный. Установленная Федеральным законом от 6 октября 2003 г. трехуровневая иерархическая структура законодательства о местном самоуправлении соответствует основам конституционного строя России, ее федеративному государственному устройству и провозглашенной самостоятельности местного самоуправления, способствует упрочению правового пространства Российской Федерации. Однако определенность и отчетливость норм Федерального закона, регламентирующих иерархическую структуру системы законодательства о местном самоуправлении, заканчивается муниципальным уровнем. Дальнейшее правовое регулирование, охватывающее регламентацию принципов построения системы муниципальных правовых актов, нельзя назвать ни определенным, ни логически завершенным.

6.3. Местный референдум и муниципальные выборы

В настоящее время органы местного самоуправления недостаточно вовлекают население в процессы развития своих поселений, решение вопросов местного значения.

Местные администрации не воспринимают население как реальный ресурс для развития, не могут организовать привлечение населения к решению вопросов социально-экономического развития своих территорий. В результате местное самоуправление подменяется муниципальным управлением, что сужает до минимума возможности активных граждан принимать непосредственное участие в решении вопросов местного значения. Соответственно, органы местного самоуправления ограничивают свои ресурсы (кадровые, информационные, имущественные) и снижают возможности по реализации возложенных на них задач. В свою очередь, население также недостаточно активно поддерживает инициативы органов местного самоуправления из-за неверия в их способность добиться реальных улучшений.

Таким образом, серьезной проблемой на пути развития местного самоуправления является разобщенность органов местного самоуправления и населения, неспособность органов местного самоуправления интегрировать население в процесс решения задач местного развития.

Впервые в нашей стране термин «местный референдум» как элемент системы местного самоуправления получил законодательное закрепление в ст. 2 Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Затем он нашел закрепление в ст. 2 Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации». В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 22, посвященной местному референдуму, говорится, что «в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится местный референдум».

Защита прав и свобод человека и гражданина (в том числе избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации) относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), в связи с чем законы субъектов Российской Федерации не должны противоречить федеральным законам (ч. 2, 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации). Так, законами субъектов Российской Федерации не должны изменяться или ограничиваться закрепленные в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации избирательных прав и права на участие в референдуме, однако эти гарантии могут быть дополнены новыми гарантиями, способствующими реализации указанных прав (п. 3 ст. 1 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Если при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации суд установит, что норма конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта о выборах и (или) референдуме противоречит Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, то следует применять соответствующую норму этого Федерального закона (п. 6 ст. 1 названного Федерального закона).

В круг лиц, которые вправе обратиться в суд с соответствующей жалобой на нарушение избирательного законодательства, который довольно четко определен, входят участники референдума, инициативная группа по проведению референдума и ее уполномоченные представители. Как отмечают многие исследователи, основными причинами возникновения избирательных споров являются:

- недостаточное совершенство избирательного законодательства, наличие в нем пробелов, неоднозначное толкование отдельных норм и положений;
- нарушение требований избирательного законодательства избирателями, избирательными объединениями, кандидатами, их представителями, доверенными лицами, наблюдателями и членами избирательных комиссий с правом решающего голоса;

– недостаточно высокий уровень правовой культуры избирателей (прямых участников избирательного процесса), отсутствие у них глубоких познаний и навыков применения современного избирательного законодательства, а в некоторых случаях просто нежелание изучать требования законодательства о выборах;

– нарушение требований избирательного законодательства средствами массовой информации и их работниками;

– неоднозначное толкование норм избирательного законодательства судебными органами в регионах страны.

В настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации действуют законы по вопросам проведения местного референдума. В некоторых субъектах Российской Федерации приняты кодифицированные нормативные правовые акты (кодексы субъектов Российской Федерации), в которых регулируются правоотношения, связанные с инициированием, подготовкой и проведением местных референдумов. В ряде субъектов Российской Федерации действуют отдельные законы о местном референдуме. Существуют также законы субъектов Российской Федерации, в которых регулируются одновременно правоотношения, связанные и с проведением местного, и с проведением регионального референдума – референдума субъекта Российской Федерации.

В качестве важного федерального закона в этой области следует назвать Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июля 2002 г., однако ведущее место среди федеральных законов, регламентирующих институт местного референдума, занимает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., который, в частности, определяет, что гарантии права граждан на участие в местном референдуме устанавливаются федеральным законом, а порядок подготовки и проведения местного референдума регулируется законом субъекта Российской Федерации (п. 10. ст. 23). Законодательство субъектов Российской Федерации регулирует местные референдумы или в отдельных законах, или в законах, нацеленных на регулирование всех видов референдумов в субъекте Российской Федерации. Кроме того, отдельные вопросы проведения местных референдумов регулируются актами муниципальных образований: уставами, положениями о местных референдумах.

Вместе с тем никакие новеллы по исследуемому вопросу не будут реализованы на местном уровне, т.к. на нем уже давно привыкли ждать указаний сверху. Поэтому главной задачей местной общественности является поиск форм, которые бы позволили сделать институт местного референдума авторитетной силой в нарождающемся гражданском обществе.

Проблема нередко усугубляется объективным фактором – неумением, а подчас и незаинтересованностью соответствующих должностных лиц выработать с населением согласованные решения, направленные на решение вопросов местного значения. Это не позволяет в более полной мере реализовать конституционное право граждан на участие в муниципальном управлении как в непосредственной форме, так и через институты гражданского общества.

На местном референдуме могут приниматься решения только нормативного характера, т.к. решениям индивидуального характера не может быть придана высшая юридическая сила, установленная Федеральным законом от 6 октября 2003 г.

Анализ законодательных актов субъектов Российской Федерации о местных референдумах и норм уставов муниципальных образований, посвященных местному референдуму, дает основание для вывода о том, что правовое регулирование местного референдума в настоящее время в указанных нормативных правовых актах в основном соответствует нормам Федерального закона от 6 октября 2003 г., который довольно подробно регламентирует порядок проведения местных референдумов.

Главная ценность института местного референдума состоит в возможности его использования населением по собственной воле, без санкций органов местного самоуправления или иных представителей власти. Механизм принятия решения на референдуме может быть востребован как альтернатива представительному народовластию, в частности в тех случаях, когда органы местного самоуправления не принимают необходимого решения или принимают решения, не соответствующие мнению большинства жителей муниципального образования. Однако следует отметить, что пока еще институт местного референдума нельзя признать широко распространенным в России. Это можно объяснить как трудностями финансового характера (ни для кого не секрет, что это дорогостоящее мероприятие, важность которого оценивается в масштабе всей страны), так и отсутствием у властных структур стремления советоваться с избирателями.

Между тем местное сообщество должно влиять на содержание, основные направления деятельности органов местного самоуправления. Конституция Российской Федерации закрепляет положения о том, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130), структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131), народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы местного самоуправления (ст. 3), каждый имеет право свободно получать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29).

Контрольные полномочия населения в отношении деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения, обусловленные Конституцией Российской Федерации, могут использоваться как для контроля деятельности органов и должностных лиц муниципальных образований по выработке планов и программ развития муниципальных образований, так и для контроля за реализацией муниципальных правовых актов. Таким образом, можно было бы решить проблему активизации населения в решении местных дел.

Представляется, что интенсивный процесс регулирования механизма широкого и всестороннего общественного контроля не может обойтись без такой важной формы непосредственной демократии, как референдум.

Являясь высшей формой непосредственной демократии на местном уровне, референдум представляет собой одновременно форму выражения общественного мнения и способ принятия принципиально важных решений по вопросам местного значения и гарантию их исполнения.

Местный референдум и сход граждан обладают рядом характерных сходных черт (ст. 22, 25 ФЗ № 131-ФЗ):

- 1) являются формами непосредственной демократии;
- 2) проводятся только по вопросам местного значения;
- 3) проводятся на всей территории муниципального образования;
- 4) в них могут принимать участие только жители муниципального образования, обладающие избирательным правом;
- 5) правомочны при условии участия в них более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом;
- 6) решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от принявших участие в референдуме (сходе);
- 7) принятое решение подлежит официальному опубликованию (обнародованию);
- 8) органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме (сходе граждан) решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

В то же время референдум и сход граждан являются самостоятельными формами непосредственного правотворчества граждан, но обладают принципиальными различиями. Прежде всего, эти различия касаются правовых ограничений по решению населением вопросов с использованием указанных форм правотворчества.

Местный референдум проводится согласно ст. 22 ФЗ № 131-ФЗ в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения. При этом законодатель (ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

в референдуме граждан Российской Федерации», далее – ФЗ № 67) установил, что на местный референдум не могут быть вынесены следующие вопросы:

1) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

2) о персональном составе органов местного самоуправления;

3) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

4) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

5) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Принимаемые на местном референдуме решения являются муниципальными правовыми актами, а потому на местном референдуме не могут заключаться договоры и соглашения публично-правового характера (рассматриваться проекты публично-правовых договоров и приниматься решения об их заключении или незаключении муниципальным образованием).

Сход граждан (в силу ст. 25 ФЗ № 131-ФЗ) проводится для решения вопросов местного значения только в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 чел., и может проводиться, если в поселении численность жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 чел. для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования.

Сход осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции данного органа. Таким образом, сход граждан – это форма непосредственного решения населением вопросов местного значения, аккумулирующая возможность решения вопросов, выносимых другими муниципальными образованиями на местный референдум, и полномочия представительного органа муниципального образования.

7. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Анализ системы муниципальных правовых актов, закрепленной в ст. 43 ФЗ № 131-ФЗ, позволяет выделить следующие виды муниципальных правовых актов опосредованного правотворчества:

1) акты, принимаемые органами местного самоуправления;

2) акты, издаваемые должностными лицами местного самоуправления.

- К актам, принимаемым органами местного самоуправления, относятся:
- устав муниципального образования (за исключением случаев его принятия на сходе граждан);
 - решения представительного органа муниципального образования;
 - постановления и распоряжения главы муниципального образования;
 - постановления и распоряжения местной администрации;
 - правовые акты иных органов местного самоуправления.

Группу актов, издаваемых должностными лицами местного самоуправления, составляют:

- постановления и распоряжения председателя представительного органа муниципального образования;
- распоряжения и приказы иных должностных лиц местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, наряду с органами государственной власти, отнесены к органам публичной власти. Являясь органами публичной власти (ст. 3 Конституции Российской Федерации), они, как и органы государственной власти, наделены правом издания правовых актов нормативного характера.

Так, согласно п. 2 ч. 1 и ч. 3 ст. 43 ФЗ № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования принимает нормативные правовые акты (решения, содержащие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования) по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Отсюда следует, что иные правовые акты (по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования) не являются общеобязательными, а следовательно, не носят нормативного характера. Однако в соответствии с ч. 2 ст. 46 ФЗ № 131-ФЗ порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты. Иначе говоря, законодатель прямо предусмотрел еще один нормативный правовой акт, принимаемый представительным органом муниципального образования. Это вполне обосновано, поскольку порядок внесения проектов муниципальных правовых актов в представительный орган есть не только организация его деятельности, но и, по сути, правила внесения правотворческих инициатив (в том числе иными органами местного самоуправления и жителями муниципального образования).

В силу ч. 5 ст. 43 ФЗ № 131-ФЗ председатель представительного органа муниципального образования также вправе издавать муниципальные

правовые акты (постановления и распоряжения) по вопросам организации деятельности данного органа. Поскольку акты органа местного самоуправления по указанным вопросам не являются нормативными, очевидно, что и акты должностного лица этого органа не могут носить общеобязательного характера. В этом случае вид муниципального акта (постановление или распоряжение) будет зависеть от значимости регулируемых им организационных вопросов в соответствии с уставом муниципального образования и регламентом деятельности представительного органа муниципального образования.

По смыслу Закона все решения главы местной администрации по вопросам местного значения либо переданным государственным полномочиям должны оформляться в виде постановлений местной администрации. Здесь вид акта (постановление) является формой закрепления правовых норм не по юридической силе (или общеобязательности для исполнения), а в зависимости от регулируемых им вопросов (муниципальных или переданных государственных). Таким образом, постановления местной администрации могут быть как нормативными, так и индивидуально-правовыми актами. При этом представляется необходимым издание постановлений и по дополнительным вопросам, предусмотренным ст. 14.1, 15.1, 16.1 ФЗ № 131-ФЗ и отнесенным муниципальными правовыми актами к компетенции местной администрации.

Характер деятельности контрольного органа муниципального образования, а именно: осуществление контрольных функций в отношении исполнения местного бюджета, соблюдение порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, соблюдение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, – говорит о том, что издаваемые им муниципальные правовые акты не могут являться нормативными. Они издаются, как правило, по результатам осуществления контрольных функций, адресованы конкретным органам и должностным лицам.

В отношении иных должностных лиц местного самоуправления ч. 7 ст. 43 ФЗ № 131-ФЗ закрепляет, что они издадут распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

8. ОРГАНЫ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии с ч. 1 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) структуру органов местного самоуправления составляют:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольно-счетный орган муниципального образования;
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ указано, что обязательным является наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования (ч. 1 ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ).

Термин «орган местного самоуправления» относится к конституционным терминам, он используется в ст. 3, 12, 15, 24, 32, 40, 46, 97, 130, 131, 132 Конституции России. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ устанавливает, что органы местного самоуправления – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2).

8.1. Представительный орган в структуре органов местного самоуправления

Первым среди органов местного самоуправления назван представительный орган муниципального образования. Хотя ч. 2 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает обязательное наличие в муниципальных образованиях трех органов местного самоуправления, сам же Закон устанавливает исключения из этого правила. Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 чел. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 чел. может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан.

В случае если в поселении численность жителей, обладающих избирательным правом, составит более 300 чел., избирается представительный орган поселения. Численность и срок полномочий депутатов представительного органа поселения определяются населением на сходе граждан. В случае отсутствия инициативы граждан о проведении указанного схода численность и срок полномочий депутатов представительного органа поселения первого созыва устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формирует избирательную комиссию поселения, которая назначает выборы в представительный орган данного муниципального образования и осуществляет иные предусмотренные федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации полномочия избирательной комиссии муниципального образования по проведению выборов. Полномочия избирательной комиссии данного поселения могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района представительный орган муниципального района:

1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной нормой представительства независимо от численности населения поселения. Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. В случае если в соответствии с настоящим Федеральным законом в состав территории муниципального района входят поселения, полномочия представительных органов которых осуществляются сходом граждан, избрание депутатов от таких поселений в состав представительного органа муниципального района осуществляется сходом граждан в порядке и на срок, которые установлены уставом такого поселения;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования:

1) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом городского округа с внутригородским делением и уставами внутригородских районов может быть установлена норма представительства внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением, в представительном органе данного городского округа исходя из численности населения внутригородских районов. При этом норма представительства одного внутригородского района, входящего в состав городского округа с внутригородским делением, не может превышать одну треть состава представительного органа указанного городского округа;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок формирования или избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего переход от избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением на муниципальных выборах к его формированию из состава представительных органов поселений, внутригородских районов, выборы депутатов такого муниципального района, городского округа с внутригородским делением не назначаются и не проводятся, если указанный закон субъекта Российской Федерации вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган муниципального района, городского округа с внутригородским делением был бы вправе принять решение о назначении выборов в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Установленный таким образом порядок формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением применяется после истечения срока полномочий представительного органа муниципального района, избранного до дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего переход от формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов к избранию на муниципальных выборах, выборы в представительный орган муниципального района, городского округа с внутригородским делением должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 7 чел. при численности населения менее 1000 чел.;
- 10 чел. при численности населения от 1000 до 10 000 чел.;
- 15 чел. при численности населения от 10 000 до 30 000 чел.;
- 20 чел. при численности населения от 30 000 до 100 000 чел.;
- 25 чел. при численности населения от 100 000 до 500 000 чел.;
- 35 чел. при численности населения свыше 500 000 чел.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 чел.

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

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 чел.

Представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа обладает правами юридического лица. Представительный орган сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, внутригородского района может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

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

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

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

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

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

10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в том случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации, – председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

Полномочия представительного органа муниципального образования, независимо от порядка его формирования, могут быть прекращены досрочно в порядке и по основаниям, которые предусмотрены ст. 73 Федерального закона о местном самоуправлении. Полномочия представительного органа муниципального образования также прекращаются:

1) в случае принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;

2) в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомерности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

3) в случае преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с ч. 3, 3.2, 4 – 6, 6.1, 6.2, 7, 7.1 ст. 13 указанного Федерального закона, а также в случае упразднения муниципального образования;

4) в случае утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

5) в случае увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, досрочные выборы в указанный представительный орган проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, представительные органы соответствующих поселений, внутригородских районов обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением других депутатов.

8.2. Глава муниципального образования

В соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования глава муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;

2) 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;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

Установленные ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах полномочий, установленных ч. 2 настоящей статьи:

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;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Глава муниципального образования должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования, подает представителю органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, – о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) удаления в отставку в соответствии со ст. 74.1 настоящего Федерального закона;
- 4) отрешения от должности в соответствии со ст. 74 указанного Федерального закона;
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; 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 быть избранным в органы местного самоуправления;
- 10) отзыва избирателями;

11) установленной в судебном порядке стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

12) преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с ч. 3, 3.2, 4 – 6, 6.1, 6.2, 7, 7.1 ст. 13 настоящего Федерального закона, а также в случае упразднения муниципального образования;

13) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

14) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 %, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

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

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

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

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, досрочные выборы главы муниципального образования проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

В случае если избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, обжалует в судебном порядке указанное решение, досрочные выборы главы муниципального образования не могут быть назначены до вступления решения суда в законную силу.

В случае если избранный из состава представительного органа муниципального образования глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, обжалует в судебном порядке указанное решение, представительный орган муниципального образования не вправе принимать решение об избрании из своего состава главы муниципального образования до вступления решения суда в законную силу.

В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава, выборы главы муниципального образования не назначаются и не проводятся, если указанный закон субъекта Российской Федерации вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган муниципального образования был бы вправе принять решение о назначении выборов главы муниципального образования в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

8.3. Администрация муниципального образования

Местная администрация является органом местного самоуправления, наличие которого в структуре органов местного самоуправления муниципального образования обязательно (ч. 2 ст. 34 ФЗ № 131-ФЗ) и который уставом муниципального образования наделен полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 37 ФЗ № 131-ФЗ).

В системе органов местного самоуправления местная администрация занимает особое место как исполнительно-распорядительный орган, осуществляющий функции управления в социально-хозяйственной и финансовой сферах на территории муниципального образования.

В подавляющем большинстве законов субъектов Российской Федерации о наименованиях органов местного самоуправления исполнительно-распорядительные органы именуются местными администрациями. Однако в отдельных субъектах Российской Федерации применяются иные наименования (например, в Республике Татарстан – исполнительные комитеты, в Архангельской области общее наименование местной администрации – исполнительно-распорядительного органа – мэрия).

Термин «исполнительный» («исполнительно-распорядительный») достаточно условный, он не отражает сущность разделения ветвей власти

на уровне местного самоуправления, т.к. к органам местного самоуправления применяется не принцип разделения властей, а принцип разделения полномочий.

Конституционно-правовой статус местной администрации состоит из следующих элементов.

1. Место и функциональное значение местной администрации в системе местного самоуправления.

Порядок формирования и полномочия местной администрации, способы ее взаимодействия с другими муниципальными органами, подотчетность и подконтрольность, а также иные вопросы организации и деятельности администрации определяются уставом муниципального образования.

Функционально местная администрация представляет собой исполнительно-распорядительный орган и наделяется уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2. Вторым элементом конституционно-правового статуса местной администрации являются ее полномочия (права, обязанности).

Каждый орган местного самоуправления имеет свое поле деятельности, воздействует в соответствии со своими задачами и функциями на определенные виды общественных отношений, поэтому правовое регулирование полномочий органа местного самоуправления предполагает, прежде всего, обозначение круга его деятельности, той сферы местной жизни, в которой действует данный орган местного самоуправления.

Основные полномочия местной администрации (органа управления муниципального образования) в рамках компетенции связаны с исполнением решений представительного органа и главы муниципального образования, формированием и исполнением местного бюджета, управлением муниципальной собственностью, решением хозяйственных и оперативных задач на территории муниципального образования. Местная администрация является, как правило, главным распорядителем бюджетных средств в малых поселениях. Объем полномочий местной администрации определяется уставом муниципального образования, но он не может быть меньше, чем это определено федеральными законами, причем не только Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но и Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими кодексами и федеральными законами. Объем полномочий местной администрации зависит от вида муниципального образования, в том числе от наличия или отсутствия у муниципального образования переданных отдельных государственных полномочий. Местная администрация обладает правами юридического лица.

Сам же глава местной администрации не является органом местного самоуправления, не входит в структуру его органов, а лишь руководит самостоятельным исполнительно-распорядительным органом (местной администрацией) на принципах единоначалия (ч. 1 ст. 34, абз. 2 ч. 1 ст. 37 ФЗ № 131-ФЗ).

До внесения указанных изменений существовала парадоксальная ситуация: ФЗ № 131-ФЗ наделял местные администрации собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и для осуществления переданных отдельных государственных полномочий, но не предусматривал в системе муниципальных правовых актов собственные муниципальные правовые акты местной администрации.

Председатель представительного органа местного самоуправления и глава местной администрации, не являющиеся главой муниципального образования, имеют одинаковый административный статус – руководитель организации, именуемой органом местного самоуправления. При этом указанные должностные лица не могут подменять собой деятельность самих органов местного самоуправления.

В соответствии с ч. 1 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Таким образом, глава местной администрации занимает важное место в системе высших должностных лиц местного самоуправления. Именно в его руках находится управление важнейшим (а обычно и единственным) исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, повседневно осуществляющим деятельность по решению вопросов местного значения, реализации отдельных государственных полномочий и иных полномочий местного самоуправления.

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.

Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года.

В случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов контракт с главой местной администрации муниципального района, городского округа с внутригородским делением заключается на срок, который предусмотрен

уставом муниципального района, городского округа с внутригородским делением и не может быть менее чем два года и более чем пять лет.

Условия контракта для главы местной администрации поселения, внутригородского района утверждаются представительным органом поселения, внутригородского района, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения – представительным органом муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Руководство местной администрацией осуществляется на принципах единоначалия. Принцип единоначалия подразумевает личную ответственность главы за все принимаемые местной администрацией решения. Именно глава олицетворяет местную администрацию как единый орган, его акты (постановления и распоряжения) и есть акты администрации. Он определяет структуру местной администрации (хотя она и утверждается представительным органом), назначает руководителей органов (структурных подразделений) администрации.

8.4. Контрольно-счетный орган муниципального образования

В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования.

В соответствии с ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования входит в состав структуры органов местного самоуправления (наряду с представительным органом муниципального образования и иными органами местного самоуправления).

Порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Федеральным законом от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Законом № 131-ФЗ, Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. В случаях и порядке, установленных федеральными

законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации.

С 01.01.2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Из п. 6 ч. 1 ст. 1 Закона № 44-ФЗ следует, что указанный Закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в том числе в части, касающейся аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг.

9. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Принятие Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» произошло в русле радикального обновления всей базы законодательства о государственной и муниципальной службе, ставшего одним из центральных составляющих административной реформы. Специфика реализации статуса муниципального служащего определяется целым комплексом факторов:

- территориальной организацией местного самоуправления;
- целями, задачами и функциями местного самоуправления;
- особенностями разграничения вопросов местного значения, установленными Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

9.1. Структура правового статуса муниципальных служащих

Статус муниципального служащего в Российской Федерации устанавливается в федеральных, региональных, муниципальных правовых актах и определяется целями, задачами и функциями органов местного самоуправления, особенностями разграничения вопросов местного значения, установленными Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данным Федеральным законом (ст. 42) предусмотрено, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется Федеральным законом, а также принимаемыми в соответ-

ствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами. Индивидуальный правовой статус муниципального служащего связан с обладанием правами и обязанностями по конкретной должности, занимаемой персонально служащим. Под специальным правовым статусом муниципального служащего понимается его правовое положение в том или ином органе местного самоуправления, выраженное в совокупности его полномочий, т.е. профессиональных прав и обязанностей, закрепленных в соответствующих нормативно-правовых актах. Основным законодательным актом, определяющим основу правового статуса муниципального служащего, является Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». На уровне субъектов Российской Федерации приняты законы о муниципальной службе, конкретизирующие положения федерального законодательства. В свою очередь, положения Федерального закона и законов субъектов Российской Федерации относительно правового статуса муниципальных служащих конкретизируются в уставах муниципальных образований.

Основными элементами правового статуса муниципального служащего являются права, обязанности, ограничения и запреты, гарантии реализации прав, ответственность.

В Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в гл. 3 «Правовое положение (статус) муниципального служащего» выделены правообразующие элементы статуса:

- 1) основные права и обязанности муниципального служащего;
- 2) ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой;
- 3) урегулирование конфликта интересов;
- 4) требования к служебному поведению муниципальных служащих;
- 5) представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Основные права муниципального служащего:

- 1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности на муниципальной службе;
- 2) обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- 3) оплата труда и другие выплаты в соответствии с законодательством;
- 4) отдых, предоставление выходных дней и нерабочих праздничных дней, оплачиваемого отпуска;
- 5) получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

- 6) участие в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;
- 7) повышение квалификации;
- 8) защита своих персональных данных;
- 9) ознакомление со всеми материалами своего личного дела;
- 10) объединение для защиты своих прав и профессиональных интересов;
- 11) рассмотрение индивидуальных трудовых споров, включая обжалование в суде их нарушений;
- 12) пенсионное обеспечение.

Основные обязанности муниципального служащего:

- 1) соблюдение законодательства Российской Федерации;
- 2) исполнение должностных обязанностей;
- 3) соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций;
- 4) соблюдение правил внутреннего трудового распорядка, должностной инструкции, порядка работы со служебной информацией;
- 5) поддержание необходимого уровня квалификации;
- 6) неразглашение сведений, имеющих характер ограниченного пространства;
- 7) обеспечение сохранности государственного и муниципального имущества;
- 8) представление сведений о себе и членах своей семьи;
- 9) сообщение работодателю о выходе из гражданства Российской Федерации;
- 10) соблюдение ограничений, установленных законодательством Российской Федерации;
- 11) уведомление начальника о личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов.

Законом Хабаровского края от 25.07.2007 г. № 131 «О муниципальной службе в Хабаровском крае» устанавливается, что:

- 1) муниципальная служба в Хабаровском крае – профессиональная деятельность граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств – участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе (далее – граждане), которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта);
- 2) наниматель – муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель);
- 3) представитель нанимателя (работодатель) – глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель

избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и настоящим законом, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Правовое положение (статус) муниципального служащего, отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, ее прохождением и прекращением, регулируются Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Должность муниципальной службы – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которая образуется в соответствии с уставом муниципального образования с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с Реестром должностей муниципальной службы.

Так, Решением Собрании депутатов Комсомольского муниципального района от 29.02.2012 г. № 287 «Об утверждении Реестра должностей муниципальной службы Комсомольского муниципального района» утвержден перечень должностей муниципальной службы в аппарате Собрании депутатов Комсомольского муниципального района.

Старшая группа должностей:

– главный специалист аппарата Собрании депутатов Комсомольского муниципального района.

Перечень должностей муниципальной службы в администрации муниципального образования Комсомольского муниципального района:

1) высшая группа должностей:

– первый заместитель главы администрации муниципального района;

– заместитель главы администрации муниципального района;

2) главная группа должностей:

– управляющий делами администрации муниципального района;

– руководитель управления, самостоятельного отдела администрации муниципального района;

3) ведущая группа должностей:

- заместитель руководителя управления, самостоятельного отдела администрации муниципального района;
- заместитель руководителя управления администрации муниципального района – начальник отдела;
- начальник отдела администрации муниципального района;
- начальник отдела в составе управления администрации муниципального района;
- заместитель начальника отдела в составе управления администрации муниципального района;
- заместитель начальника отдела администрации муниципального района;
- заместитель начальника отдела, заведующий сектором администрации муниципального района;
- 4) старшая группа должностей:
 - помощник главы муниципального района;
 - консультант администрации муниципального района;
 - главный специалист администрации муниципального района;
 - главный специалист управления, самостоятельного отдела администрации муниципального района;
 - ведущий специалист администрации муниципального района;
 - ведущий специалист управления, самостоятельного отдела администрации муниципального района;
 - консультант первого заместителя главы администрации муниципального района.

Перечень должностей муниципальной службы в Контрольно-счетной палате Комсомольского муниципального района:

- 1) высшая группа должностей:
 - председатель Контрольно-счетной палаты;
- 2) ведущая группа должностей:
 - аудитор Контрольно-счетной палаты.

Таким образом, должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

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

Основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специ-

альности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Граждане, претендующие на замещение должностей муниципальной службы, включенных в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальные служащие, замещающие указанные должности, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Муниципальный служащий, замещающий должность муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязан представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке и по форме, которые установлены для представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственными гражданскими служащими края.

Государственный орган края (подразделение государственного органа края либо должностное лицо указанного органа, ответственное за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений), определяемый Губернатором края, осуществляет контроль за соответствием расходов муниципальных служащих, а также расходов их супругов (супругов) и несовершеннолетних детей их доходам.

В соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, включенных в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых муниципальными служащими, замещающими указанные должности, достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами при поступлении на муниципальную службу в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, соблюдения муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, осуществляется в порядке, определяемом Губернатором края.

10. ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ СТУДЕНТА

10.1. Понятие и состав территории муниципального образования

Понятие и виды муниципальных образований. Состав территории муниципального образования.

Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт».

Особенности установления границ муниципальных образований.

Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях: на приграничных территориях, в районах Крайнего Севера, на территориях с особым статусом (территориях бывших субъектов Российской Федерации) и других территориях.

Изменение территории муниципального образования: понятие и правовое регулирование. Производство по изменению границ муниципального образования. Производство по преобразованию муниципальных образований. Производство по созданию и упразднению сельских поселений.

Обзор судебной практики по территориальным спорам между муниципальными образованиями, между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

10.2. Взаимосвязь системы органов местного самоуправления и территории муниципальных образований

Система органов местного самоуправления, ее обусловленность территориальной организацией муниципальных образований. Особенности организации публичной власти в населенных пунктах.

Компетенция органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области территориальных основ местного самоуправления.

Компетенция муниципального образования в отношении его территории. Компетенция муниципального образования по изменению границ, преобразованию его территории. Участие населения и органов местного самоуправления в решении вопросов территориальной организации местного самоуправления на разных территориях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Говоря о реализации конституционного права населения на осуществление местного самоуправления, необходимо осознавать, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления, от действительной способности этими правами грамотно воспользоваться, способности реализации права на местное самоуправление.

Для действительной способности реализации права на местное самоуправление представляется необходимым:

1) наличие механизмов осуществления права, то есть наличие органов, создаваемых населением для реализации своих прав в решении местных вопросов, процедур прямого волеизъявления (референдумы, конференции, сходы) или зависимости от населения создаваемых им органов (выборы, формы контроля). Эти вопросы в основном решены в рамках первого, организационного этапа;

2) наличие возможности осуществления права, то есть наличие финансово-экономической базы для обеспечения реальной самостоятельности населения и дееспособности создаваемых им органов (основная задача второго, экономического этапа);

3) наличие осознанной воли в осуществлении права, то есть активное участие в процессе организации местного самоуправления не только государства (через официальные решения его органов и реализацию их должностными лицами), но и населения (через широкое участие в процессе, заинтересованность в его результате). Решение этой задачи, видимо, будет являться в основном целью следующего этапа (назовем его условно «социальным»).

Все три составляющие находятся в настоящее время в процессе формирования, но именно их неразрывное сочетание: наличие обладающих экономической и правовой возможностью организационных структур местного самоуправления при активном участии и заинтересованности государства и населения может привести к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, и обеспечению стабильного поступательного развития российского общества и российского государства.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации : офиц. текст // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. С учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ официальный текст Конституции Российской Федерации с внесенными поправками от 21.07.2014 г. опубликован 01.08.2014 г. на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.09.1998 г. – № 36. – Ст. 4466.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

4. О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 3. – Ст. 345.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Авакьян, С. А. Муниципальное право России : учеб. / С. А. Авакьян. – М. : Проспект, 2010.

2. Биджиев, А. С. Особенности формирования и использования кадрового резерва государственной и муниципальной службы / А. С. Биджиев, Г. М. Шамарова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 3. – С. 23-28.

3. Бабичев, А. Г. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / А. Г. Бабичев, С. Ю. Наумов. – М. : ПАГС, 2010. – 264 с.

4. Бусыгин, Л. И. Экономические основы местного самоуправления и управленческий труд в муниципальных органах / Л. И. Бусыгин // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. – 2014. – № 1. – С. 248-255.

5. Васильев, В. И. Муниципальное право России : учеб. / В. И. Васильев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юстицинформ, 2012. – 680 с.

6. Игнатюк, Н. А. Муниципальное право / Н. А. Игнатюк, А. В. Павлушкин. – М. : Наука, 2008. – 187 с.

7. Кеня, И. А. Институт местного самоуправления с позиций соотношения международного и российского права / И. А. Кеня // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 8. – С. 18-22.
8. Коровина, К. С. Государственные или муниципальные преференции: понятие и проблемы предоставления / К. С. Коровина // Конкурентное право. – 2014. – № 3. – С. 27-31.
9. Кудрявцев, В. В. К вопросу о правовом регулировании подотчетности органов местного самоуправления населению / В. В. Кудрявцев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 8. – С. 23-27.
10. Левоненкова, Т. А. Государственный и муниципальный контроль (надзор): поиск эффективных решений / Т. А. Левоненкова // Журнал российского права. – 2014. – № 9. – С. 140-149.
11. Овчинников, И. И. Муниципальное право России : учеб. / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2010.
12. Осиночкина, Е. В. Правовой статус муниципальных служащих: становление, понятие и механизм реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Осиночкина Евгения Васильевна. – Казань, 2006. – 27 с.
13. Романовская, О. В. Совет муниципальных образований – юридическое лицо публичного права / О. В. Романовская // Российская юстиция. – 2014. – № 8. – С. 5-9.
14. Территория в публичном праве / И. А. Алебастрова, И. А. Исаев, С. В. Нарутто [и др.]. – М. : Инфра-М, 2013. – 320 с.
15. Трофимова, И. Н. Местное самоуправление как форма и практика гражданской активности россиян / И. Н. Трофимова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 7. – С. 18-22.
16. Шамарова, Г. М. Комплексная оценка профессиональной компетентности кадров органов местного самоуправления / Г. М. Шамарова // Экономический анализ: теория и практика. – 2009. – № 24. – С. 50-61.
17. Шамарова, Г. М. Анализ реализации концепций информационной политики органов местного самоуправления / Г. М. Шамарова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 12. – С. 44-47.
18. Воронина, В. А. Концептуальные подходы к анализу взаимодействия органов власти и профессиональных союзов / В. А. Воронина, В. А. Смоляков // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре гос. техн. ун-та. Науки о человеке, обществе и культуре. – 2014. – № II-2(18). – С. 74-78.
19. Степаненко, Р. А. Влияние решений Европейского суда по правам человека на практику расследования коррупционных преступлений / Р. А. Степаненко // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре гос. техн. ун-та. Науки о человеке, обществе и культуре. – 2014. – III-2(19). – С. 73-76.

ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

1. <http://www.garant.ru/> Система Гарант. Законодательство с комментариями. Ежедневно: мониторинг федерального и московского законодательства, тексты новых нормативных актов, важнейшие законопроекты, новости Федерального собрания Российской Федерации, МНС Российской Федерации, Конституционного суда Российской Федерации, Министерства юстиции.

2. <http://www.consultant.ru/> Общероссийская сеть распространения правовой информации. Предоставлен частичный свободный доступ к базе данных «КонсультантПлюс: ВерсияПроф» (с 20.00 до 00.00 в будние дни, в выходные дни – круглосуточно). Полный бесплатный доступ предоставлен к следующим базам данных: Новые нормативные акты, «Налоги, бухгалтер», Международное гуманитарное право.

3. <http://www.elaw.ru/online/> База данных «Энциклопедия российского права». Бесплатный круглосуточный поиск. Все федеральное законодательство. Форумы для юристов.

4. <http://www.systema.ru/> Научно-технический центр правовой информации «Система». Поиск документов в правовой базе данных. Электронные версии официальных изданий. Бесплатный круглосуточный поиск. Все федеральное законодательство.

5. http://www.vcom.ru/law/rf_law_1.shtml Библиотека действующих законодательных актов Российской Федерации. Поиск документов.

6. <http://www.referent.ru/> Правовая система «Референт».

7. <http://www.lawfirm.ru/> Все юридические и адвокатские услуги и консультации. Лучший справочник по юридическим фирмам. Рейтинг юридических фирм, поиск работы, статьи экспертов, новости юридического мира, виртуальное общение с юристами и адвокатами, форум.

8. <http://www.legal.ru/> Сервер правовой информации. Новости, законодательство, органы государственной власти, суды, учебные заведения, форумы, работа для юристов, каталог юридических фирм, каталог юридических ресурсов, различная полезная информация, подписка, форум.

9. <http://lawyerclub.kodeks.net/> ЮрКлуб – виртуальный клуб юристов. Создан для обмена опытом людей, связанных с юриспруденцией, оперативного обсуждения возникающих вопросов. Для этих целей имеются конференция, чат, статьи, база данных юристов и юридических фирм для подбора партнеров или исполнителей юридических услуг. Новости, интернет-магазин юридической литературы.

10. <http://www.pravorus.ru/> Российский правовой портал. На сайте предоставляется возможность самостоятельно заполнять юридические документы и сохранять их для себя в электронном или печатном виде, а также найти профессиональных адвокатов и нотариусов, которые сделают

это для вас. Юридические фирмы, юридическая литература, конференция (форум), государственные структуры, юридическое образование и другие материалы.

11. <http://mirprava.ru/> Портал «Мир права». Объединяет все необходимые для юриста темы, осуществляя доступ к широкому диапазону правовых ресурсов: мониторинг законодательства, правовые новости, журналы, книги, конспекты, вузы, конференции и семинары, учебная часть, юридический справочник, ответы юриста.

12. <http://zakon.kuban.ru/> Сайт «Человек и закон». Законодательство Российской Федерации. Нормативно-правовые материалы, регламентирующие деятельность правоохранительных органов, суда, прокуратуры, налогообложение, организацию и ведение бухгалтерского учета, аудит и т.д.

13. <http://www.hro.org/> Сайт «Права человека в России». Самый крупный правозащитный сервер на просторах российского Интернета. На портале можно найти тексты законов и советы по защите своих прав, информацию об общественных кампаниях, книги и статьи, форум.

14. <http://www.vestnik-vas.ru/> Вестник Высшего Арбитражного Суда (ВАС) Российской Федерации, электронная версия ежемесячного журнала. Основные рубрики: постановления Президиума ВАС, судебная практика, официальная хроника, официальные документы, свободная трибуна (публикации судей, юристов и правоведов), информация из БД «Банкроты», мировой опыт (информация по иностранному законодательству).

15. <http://www.park.ru/> Сайт правовой информации. Содержатся новости права, ссылки на электронные версии печатных изданий, законодательство, события, дайджесты прессы, экспертиза, аналитика, мониторинги, справочная информация, нормативные акты.

16. <http://www.akdi.ru/gd/akdi.HTM> Информационный канал Государственной Думы (ГД) Российской Федерации. Пленарные заседания ГД Российской Федерации, заседания Совета ГД Российской Федерации, Календарь рассмотрения вопросов ГД Российской Федерации, режим работы, все законопроекты.

17. <http://www.juristy.ru/> Сайт для студентов юридических факультетов. Конспекты, рефераты, статьи, учебники, шпаргалки, студенческий форум и многое другое.

18. <http://www.tarasei.narod.ru/uchebniki.html> Правовая библиотека. Размещены учебники, учебные пособия, лекции по юриспруденции. Сейчас в библиотеке более 200 источников по праву, в том числе учебники, комментарии к действующему законодательству, статьи и многое другое.

19. <http://www.urka.ru/catalog.php> Подробный каталог ссылок на другие ресурсы Интернета по праву и юриспруденции.

20. <http://www.duma.ru/> Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. История Государственной Думы, регламент, депутатский состав. Информация о работе. Законопроекты. Парламентская библиотека.

21. <http://www.council.gov.ru/> Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. На сайте размещена информация о Совете Федерации – верхней палате Российского Парламента: общие сведения, состав и структура, руководство, законодательная деятельность, информация служб Совета Федерации, информация о приеме граждан, дискуссионный клуб Совета Федерации, Петербургский экономический форум, Байкальский экономический форум, законодательная власть России.

22. <http://www.gov.ru/main/page7.html> Краткая информация о Федеральном собрании Российской Федерации.

23. <http://www.gov.ru/> Сайт «Официальная Россия», сервер органов государственной власти Российской Федерации. Разделы сервера: Президент Российской Федерации, Федеральные органы исполнительной власти, Федеральное собрание Российской Федерации, Судебная власть Российской Федерации, Совет безопасности Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Региональные органы государственной власти Российской Федерации, государственные символы России, Законодательные акты Российской Федерации, особо ценные объекты национального наследия Российской Федерации.

24. <http://www.lib.ru/PRAWO/> Законы, акты, постановления, юридическая литература в самой популярной библиотеке Рунета.

25. <http://www.supcourt.ru/> Сайт Верховного Суда Российской Федерации. Информация о Верховном Суде Российской Федерации, решения Верховного Суда, бюллетень. Органы судейского сообщества, ссылки на суды России.

26. <http://www.arbitr.ru/> Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Разделы сайта: Арбитражная практика, окружные арбитражные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации.

27. <http://www.cityline.ru/politika/ks/ksbook.html> Электронная версия справочника – Конституционный суд России. Разделы: общие сведения и состав, структура, история, дела, рассматриваемые конституционным судом, законодательство, биографии.

28. <http://ks.rfnet.ru/> Официальный сервер Конституционного суда Российской Федерации. На сайте размещена информация о конституционном суде Российской Федерации. Правовые основы деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.

29. <http://www.gks.ru/> Государственный комитет Российской Федерации по статистике. Структура Госкомстата, новости, публикации, история Российской статистики, персоналии. Размещен статистический материал, каталог баз данных, стандарт (ССРД МВФ).

30. <http://www.palata.ru/> Сайт Государственной регистрационной палаты при Министерстве Юстиции Российской Федерации. Новости Госрегпалаты, электронные базы данных, законодательство, услуги, порядок регистрации.

31. <http://www.infotecs.ru/gtc/> Государственная техническая комиссия России. Информация о Гостехкомиссии Российской Федерации, официальные документы (положения, руководящие документы, каталоги, официальные публикации), новости.

32. <http://www.nalog.ru/> Министерство Российской Федерации по налогам и сборам. На сайте размещены материалы по структуре МНС, формах налоговой отчетности, налоговое законодательство и статистические данные, учебные материалы, также содержится информация по учету налогоплательщиков, материалы по налоговым правонарушениям, консультации и т.д.

33. <http://www.pravitelstvo.gov.ru/> Сайт Правительства Российской Федерации. Размещена информация о Правительстве Российской Федерации (председатель правительства, заместители Председателя правительства, члены правительства, правовые основы деятельности, правительство и Федеральное собрание), Федеральных органах исполнительной власти (министерства, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, агентства, федеральные надзоры и др.). В разделе Пресс-центр размещена официальная хроника, сообщения для печати, дайджест СМИ, панорама недели, ссылки на ресурсы сети. Имеется возможность поиска по сайту.

34. <http://www.fpf.ru/> Российский фонд федерального имущества. Размещена информация о фонде, пресс-служба, материалы о деятельности фонда, аналитические материалы, информация о торгах, инвестициях, ценных бумагах, рассматриваются нормативно-правовые вопросы. Также содержатся нормативно-правовые документы, бюллетень «Реформа».

35. <http://www.copyright.ru/> Сайт «Авторское право». Интеллектуальная собственность. Размещены законы, статьи, аналитические материалы по вопросам авторских и смежных прав в России. Содержатся также ссылки на другие ресурсы сети, форум.

36. <http://www.intelect.ru/> Сайт журнала «Интеллектуальная собственность». Журнал профессионально занимается правовой охраной объектов промышленной собственности, защитой авторских и смежных прав в России и зарубежных странах. На сайте размещено содержание номеров журнала, а также статьи, законодательные акты, ссылки на другие ресурсы сети.

37. <http://www.copyrighter.ru/> Сайт, посвященный профессиональной помощи в области авторского права. Здесь найдут для себя всю необходимую информацию авторы, пользователи и просто интересующиеся. Помимо платных услуг есть бесплатная база нормативных документов по интеллектуальной собственности, ответы на часто задаваемые вопросы, форум и пр.

38. <http://oao.virtualave.net/> Сайт, посвященный акционерному обществу. Содержится необходимая информация о документах, регламентирующих деятельность акционерного общества, о вариантах создания, основные схемы управления обществом. Достаточно много информации об обращении и регистрации выпусков акций. В разделе Литература об акционерном обществе размещены новинки по этому вопросу, а календарь акционерного общества поможет не пропустить важные события в вашем акционерном обществе. Быстро найти интересующую информацию на сайте можно с помощью поисковой системы. Существует возможность подписки на лист рассылок сайта. Есть форум. Вы также можете лично задать вопрос по деятельности акционерного общества или почитать ответы на часто задаваемые вопросы.

39. <http://raznotorg.by.ru/Dog.htm> Рекомендации по заключению договоров, образцы договоров, типы договоров, деловых бумаг аренды недвижимости, дарения, займа, лизинга, поставки, купли-продажи, траста, цессии, хранения, подряда, поручения, комиссии и др.

40. <http://www.bankrotstvo.ru/> Интернет-проект Банкротство.ру ориентирован на всех, кто интересуется вопросами банкротства и ликвидации предприятий. Отличительной особенностью проекта является наличие Библиотеки типовых документов, необходимых кредиторам, должникам, работникам должника и арбитражным управляющим для осуществления процедур, предусмотренных Федеральным законом Российской Федерации «О несостоятельности (банкротстве)», содержащей более 400 документов. Сайт также содержит типовые документы для осуществления процедуры ликвидации организаций по основаниям, предусмотренным ст. 61 Гражданского кодекса Российской Федерации, нормативные правовые акты по несостоятельности и ликвидации предприятий, статьи и публикации по вопросам антикризисного управления.

41. <http://www2.kodeks.net/> Информационно-правовой сервер «Кодекс». Содержатся новости компании, есть возможность поиска документов, платные и бесплатные услуги сервера, а также комментарии, консультации и пр.

42. <http://kodeks.tyumen.ru/> Информация о профессиональных юридических системах и базах данных.

43. http://black.inforis.nnov.su/infobase/_a_/bases.ws Ссылки на базы данных по законодательству по разделам.

44. <http://www.arbt.ru/> Правовая база АРБТ. Содержит свыше 100 000 нормативно-правовых документов: законы, кодексы, указы Президента, постановления Правительства, а также другие документы министерств и ведомств. Все виды поиска. Доступ к базе бесплатный (круглосуточно).

45. <http://president.kremline.ru> Официальный сайт Президента Российской Федерации.

46. <http://www.council.gov.ru> Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
47. <http://www.duma.gov.ru> Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
48. <http://www/government.gov.ru> Официальный сайт Правительства Российской Федерации.
49. <http://minjust.ru> Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации.
50. <http://ks.rfnet.ru> Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации.
51. <http://legislature.ru> Сайт законопроектов, рассмотренных или назначенных к рассмотрению на ближайшее время Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.
52. <http://www.gov.ru/main/regions/regioni-44.html> Каталог официальных сайтов субъектов Российской Федерации.
53. <http://www.legislature.ru/regions/regions.html> Каталог официальных сайтов парламентов субъектов Российской Федерации.
54. <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/52/.html> Официальный сайт Минюста по вопросам информационного права.
55. <http://www.hri.ru/does/content=file&id=95> Электронная библиотека международных документов по правам человека.

Учебное издание

Чащина Светлана Ивановна

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Научный редактор – доктор исторических наук,
доцент О. А. Васильченко

Редактор Е. В. Назаренко

Подписано в печать 10.02.2015.

Формат 60 × 84 1/16. Бумага 80 г/м². Ризограф EZ570E.
Усл. печ. л. 4,42. Уч.-изд. л. 4,19. Тираж 50 экз. Заказ 26794.

Редакционно-издательский отдел
Федерального государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего профессионального образования
«Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»
681013, г. Комсомольск-на-Амуре, пр. Ленина, 27.

Полиграфическая лаборатория
Федерального государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего профессионального образования
«Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»
681013, г. Комсомольск-на-Амуре, пр. Ленина, 27.