



**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«Казанский государственный аграрный университет»
(ФГБОУ ВО Казанский ГАУ)**

Институт экономики
Кафедра философии и права

Краткие лекции по дисциплине

Муниципальное право

Направление подготовки
38.03.04 Государственное и муниципальное управление

Направленность (профиль) подготовки
Государственная и муниципальная служба

Уровень
бакалавриата

Форма обучения
Очная, заочная

Составитель: Нежметдинова Фарида Тансыковна, к.ф.н., доцент

Казань-2020

Составитель: Нежметдинова Фарида Тансыковна, к.ф.н., доцент

Рабочая программа дисциплины обсуждена и одобрена на заседании кафедры философии и права «30» апреля 2020 года (протокол № 8)

Заведующий кафедрой, к.ф.н., доцент _____ Нежметдинова Ф.Т.

Рассмотрена и одобрена на заседании методической комиссии Института экономики «12» мая 2020 года (протокол № 11)

Пред. метод. комиссии, к.э.н., доцент _____ Гатина Ф.Ф.

Согласовано:

Директор Института экономики,
к.э.н., доцент

_____ Низамутдинов М.М.

Протокол ученого совета Института экономики № 9 от 12 мая 2020 г.

Краткие лекции по муниципальному праву

1. Понятие муниципального права

Местное самоуправление как выражение власти народа является одной из основ конституционного строя РФ. В сферу муниципального правового регулирования включены управленческие общественные отношения в процессе их практической, повседневной реализации на уровне муниципального образования (далее - МО).

Муниципальное образование - это городское поселение, сельское, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление (МСУ), имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы МСУ.

От имени МО как особой административно-территориальной единицы согласно ст. 125 ГК РФ выступают органы МСУ так как они своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Муниципальное право - **комплексная отрасль права**, регламентирует управленческие отношения по предметам ведения и в объеме полномочий органов МСУ и как комплексная отрасль права тесно взаимосвязано с другими отраслями права. Общественные отношения, регулируемые муниципальными нормами, возникают при осуществлении вопросов местного значения в поселениях, муниципальных районах, городских округах и внутригородских МО в г. Москве и Санкт-Петербурге.

Круг отношений, регулируемых правом в рамках дисциплины "Муниципальное право", более широкий, нежели понятие "право муниципального управления", которое отражает содержание регулирования управленческих отношений, реализуемых органами МСУ только в отношении субъектов права, не входящих в систему МСУ расположенных на территории МО.

Объект муниципального права по содержанию идентичен его предмету, т.е. это те же управленческие отношения; поведение субъектов муниципального права в процессе осуществления управленческих отношений в сфере МСУ.

Участниками (субъектами) муниципально-правовых отношений выступают, с одной стороны (публично-правовой), орган МСУ и уполномоченное должностное лицо МО, с другой - физические и юридические лица, проживающие или осуществляющие свою деятельность на основании местных норм права и законодательства в целом.

Нормы муниципальной отрасли взаимодействуют с нормами других отраслей права: например, нормы муниципального права можно встретить в различных по содержанию и направленности ФЗ и Конституции РФ.

Муниципальное право как комплексная отрасль права в своей совокупности правовых норм, регулирующих ее специфические отношения в деятельности МСУ, не имеет, а использует правовые нормы других отраслей права. Особое значение для муниципального права имеет административное право. Нормы последнего не только регламентируют правовой статус органов МСУ и их должностных лиц, но и регулируют управленческие отношения, осуществляемые в МО, и осуществляют правоохранительные функции.

Методами воздействия муниципального права являются: общие методы убеждения и принуждения, экономические и социально-психологические методы, методы согласования и административных договоров, и др.

2. Источники, отрасль МП

Под **источниками МП** понимаются различные формы их законодательного и иного правового выражения. Эти законодательные и иные правовые акты регламентируют, регулируют и охраняют управленческие общественные отношения в процессе управленческой деятельности **органов МСУ и их должностных лиц.**

Источники МП:

- Конституция РФ, ФКЗ, ФЗ и конституции республик в составе России, уставы и законы субъектов РФ;
- постановления палат Федерального Собрания, постановления органов представительной власти субъектов РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, аналогичные акты на уровне субъектов РФ;
- акты федеральных органов исполнительной власти (далее - ФОИВ) и аналогичных органов субъектов РФ;
- устав муниципального образования;
- решения представительных и исполнительных органов МСУ и их уполномоченных должностных лиц.

Являются источниками МП акты высших и центральных органов СССР, если по регулированию этих отношений не приняты акты РФ и если они не противоречат законодательству РФ. Например, Указ Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан".

Источники МП практически не систематизированы и не кодифицированы, что создает проблемы своевременного и качественного их применения в рамках законности и эффективности регулирования отношений в сфере управленческой деятельности органов МСУ.

Отрасль МП - это совокупность конституционных норм, ФКЗ, ФЗ, законов субъектов РФ, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ по становлению и развитию МСУ. Базовыми законами о МСУ являются ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (2003), ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (1996), ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" (1997), ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" (1998), Указ Президента РФ "Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации" (1999) и др. Можно утверждать, что законодательная основа нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере деятельности органов МСУ сформирована.

МП как дисциплина - это совокупность взаимосвязанных, взаимозависимых тем, образующих целостное единство курса в процессе познания науки и отрасли МП.

Задача курса заключается в усвоении студентами основных правовых понятий, категорий, положений и правовых институтов на современном этапе развития законодательства, регулирующего управленческие отношения в деятельности органов МСУ.

3. Понятие и система МСУ

В Конституции РФ 1993 г. в ст. 12, гл. 1 местное самоуправление было впервые определено как основа конституционного строя России. Это требование учитывает Европейская хартия о местном самоуправлении. МСУ признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ.

Особое значение имеют юридические гарантии осуществления МСУ. За ограничение прав местного самоуправления законодательством предусмотрена юридическая ответственность.

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

Главным принципом в МСУ является принятие самостоятельных решений под свою ответственность. Самостоятельность и ответственность находятся в таком же соотношении, как свобода и дисциплина. Русский философ И. А. Ильин сказал: "Дисциплина без свободы мертва и унижительна, а свобода без дисциплины - это соблазн и разрушение". В местном самоуправлении эта проблема - одна из актуальных.

В ст. 12 Конституции РФ установлено, что **органы МСУ не входят в систему органов государственной власти, однако они входят в систему органов публичной власти**. Впервые понятие публичной власти было сформулировано постановлением Конституционного Суда России от 15.01.98 №3-П.

Сложность, комплексность и объемность норм административного законодательства, наиболее применяемого в организации и функционировании МСУ негативно влияет на эффективность деятельности органов МСУ (ввиду отсутствия законодательного закрепления административных процедур), что создает предпосылки для коррупции и различных должностных правонарушений, так как контроль со стороны граждан практически не налажен, а государственные способы контроля могут осуществляться в соответствии со ст. 132 Конституции РФ только в случае передачи им законом материальных и финансовых государственных средств.

Система муниципального права включает в себя основные понятия, категории и принципы науки муниципального права; теоретические и методологические основы муниципального права; основы правового регулирования МСУ их правоотношения с органами государственной власти; правовое регулирование финансово-экономической основы МСУ; организационно-правовые основы МСУ; особенности осуществления деятельности МСУ в городах и сельских поселениях.

Система МСУ включает в себя основные элементы организации управления по осуществлению функций, задач и целей местного значения. В эту систему входят субъекты и объекты управления, прямые связи (в форме решений и распоряжений органов власти МСУ и их уполномоченных должностных лиц), обратные связи (в форме отчетов, докладов, контроля и проверки исполнения, опросов, анкетирования и др.) и факторы воздействия внешней среды (т.е. условия среды функционирования органа МСУ).

4. Сущность и проблемы организации МСУ

Сущность понятия МСУ определяется его назначением в обществе, что проявляется в характере и объеме его правовой и организационной деятельности, т.е. в реализации разнообразных функций и задач по

обеспечению жизнедеятельности местного сообщества по предметам своего ведения и в объеме компетенции.

Следует выявить и осмыслить самую актуальную проблему в сфере МСУ. Проблема эта - расхождение между желаемым и действительным в организации и деятельности МСУ.

Актуальность определяется двумя факторами:

- 1) высоким приоритетом;
- 2) наличием хорошей правовой базы, кадрового, финансового, материально-технического, экономического, информационного, временного и иного административного ресурса.

После выявления актуальной проблемы происходит процесс осмысления и формирования цели ее разрешения в определенной мере и за конкретное время. После формирования цели и ее правового закрепления определяются функции (виды деятельности), осуществляются разработка организационно-штатной структуры, подбор квалифицированных кадров, наделение их полномочиями по решению поставленных задач для достижения целей и частичного разрешения актуальной проблемы. На практике полного разрешения проблем не существует, так как изменяются условия, факторы влияния и своевременная, достоверная информация об объекте и субъектах управления и внешней среде.

Субъект управления органа МСУ при формулировании цели всегда должен учитывать имеющиеся в его распоряжении ресурсы (финансовые, кадровые, материально-технические, временные).

Задача - это перечень мер, мероприятий, действий и операций, которые должны осуществлять исполнители при реализации своих функциональных обязанностей по достижению конкретного результата, приближающего к сформулированной цели.

5. Функции и структура МСУ

Функция МСУ - это специальный вид организационной деятельности органа МСУ и его уполномоченных должностных лиц по предметам своего ведения и в пределах своей компетенции, обеспечивающей жизнедеятельность населения МО. Существует различная классификация функций управления. Например, по направлениям деятельности (внутренние и внешние), по субъектам управления, по компетенции (общие, отраслевые и межотраслевые), по содержанию (общие или основные функции, специальные) и др.

Функции управления в социально-экономических системах (к таким системам относятся и органы МСУ) объективны по своей природе и реализуются посредством принятия актов управления (решений) определенными уполномоченными органами и должностными лицами в форме поставленных задач, которые всегда имеют субъективный характер, т.е. результат их решения зависит от уровня образования, опыта работы и личных качеств субъекта управления.

Основные функции организации деятельности МСУ: 1) прогнозирование изменений в развитии каких-либо событий или процессов на основе полученной информации о прошлом и настоящем с учетом всех условий и факторов влияния; 2) планирование - определение направлений, формулирование целей, постановка задач, определение перечня мероприятий для решения задач, выбор конкретных количественных и качественных показателей в организации деятельности; 3) выработка, обоснование и принятие решений и организация их исполнения; 4) распорядительство и координация действий органов исполнительной власти, государственного управления, их должностных лиц в целях улучшения их взаимодействия; 5) правовое регулирование исполнительно-распорядительной деятельности; 6) контроль с целью выявления и устранения отклонений в исполнении государственных решений, соблюдения правил и норм и принятия мер к нарушителям; 7) учет людских, материальных и финансовых ресурсов; 8) информационное обеспечение и информационно-аналитическая работа; 9) кадровое, материально-техническое обеспечение, финансирование и т.п.

Перечисленные функции являются основными для органов МСУ и, по существу, характеризуют содержание их деятельности. Регулирование отношений, связанных с реализацией этих функций МСУ является объектом регулирования норм административного права.

При реализации функций органа МСУ выборные и иные должностные лица формулируют цели, ставят своим подчиненным задачи и обеспечивают их решение.

Полномочия органов МСУ и должностных лиц закреплены законодательством о местном самоуправлении и конкретным уставом МО, а также другими правовыми актами МСУ.

Структура органов МСУ и их полномочия определяются в соответствии с законодательством населением самостоятельно и представительным органом МСУ закрепляются в уставе МО. Например, одним из первых в г. Москве был принят устав внутригородского МО Гольяново решением муниципального собрания от 02.12.03 № 14-1, где в ст. 13 устава закреплена следующая структура органов МСУ: 1) представительный орган МСУ - муниципальное собрание МО; 2) исполнительно-распорядительный орган -

муниципалитет МО; 3) высшее должностное лицо МО - руководитель МО; 4) руководитель муниципалитета.

6. Территориальное общественное самоуправление

Территориальное общественное самоуправление - самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся МО, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. В соответствии с уставом МО указанные органы могут являться юридическими лицами.

Границы территории жилого массива, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются соответствующими представительными органами МСУ на основе предложений жителей данной территории, исходя из исторических, культурных, социально-экономических и иных признаков целостности конкретной территории с учетом границ деятельности жилищно-коммунальных служб.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом МО в соответствии с законами субъекта РФ и нормативными правовыми актами органов МСУ.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется **на следующих принципах:** 1) широкого участия граждан и их объединений в выработке, принятии и реализации решений по вопросам развития данной территории; 2) самостоятельности, предусматривающей создание органов территориального общественного самоуправления, а также определения и обеспечения финансово-экономической основы их деятельности; 3) выборности органов территориального общественного самоуправления, их подконтрольности и подотчетности населению; 4) открытого и публичного характера их деятельности; 5) законности; 6) сочетания местных интересов, интересов данной территории с интересами МО, региона и государства.

Реализация принципов самостоятельности и самодостаточности в разное время и в различных условиях осуществлялась по-своему, от наиболее децентрализованного устройства (практически самостоятельного ведения дел под свою ответственность перед населением) и до вопросов, регулируемых ФЗ, в части тесной взаимосвязи и взаимозависимости МО с органами государственной власти с оказанием правовой, финансовой и материально-технической помощи и соответственно реализацией функций государственного контроля.

В настоящее время **государственная поддержка МСУ** является одним из главных условий обеспечения самостоятельности МСУ в РФ. В нашей стране традиционно, начиная с XVI в., МСУ формировалось в основном при поддержке государства. Это касается прежде всего правового регулирования, финансирования их деятельности путем предоставления субвенций и дотаций. В целом государственная поддержка МСУ осуществляется путем создания необходимых условий для становления и развития МСУ и содействия населению в осуществлении конституционного права на МСУ РФ и ее субъекты оказывают органам МСУ существенную правовую, организационную и материально-финансовую помощь.

7. Теория "свободной общины"

В основе теории "свободной общины" были заложены **принципы русской общины.**

1. Принцип семьи, но без конкретного "отца" во главе общины. Высшие полномочия такого "отца" осуществляло общее собрание как основной орган управления всеми делами общины. Деятельность общины регламентировалась уложениями, уставом и др.
2. Ни один член общины не мог быть исключен из нее ни при каких условиях. Однако он мог уйти добровольно, но без пая. Этим обеспечивалась справедливость для каждого члена общины, но публичный интерес всегда был выше, чем личный. Это осуществлялось прежде всего экономической мерой - неделимостью общего пая собственности.
3. Решение в общине принималось только единогласно, все должны были быть услышаны и убедиться в правильности принимаемого решения.
4. Свобода слова понималась как обратная сторона обязанности других слушать говорящего.
5. Члены общины прежде всего заботились об общих интересах, а не личных, так как на публичных интересах веками держалась русская община.
6. Справедливость в распределении средств своего существования - земли. Земля распределялась по лицам мужского пола, однако посевная и уборка урожая были делом общим. Землю имел тот, кто ее обрабатывал. Климатические и географические условия не позволяли в России в одиночку обрабатывать землю и собирать урожай. Поэтому в крестьянской России был более приемлем принцип взаимопомощи и согласия, нежели конкуренции, в обеспечении основ жизнедеятельности общества.
7. Коллективная ответственность по внешним обязательствам (уплата налогов, поставка рекрутов в армию и др.), взаимопомощь,

самопожертвование были присущи членам общины. Каждая община брала под полную социальную защиту лиц пожилого возраста и воспитание детей без родителей. Особый интерес был к детям-сиротам, так как община их воспитывала в духе приоритета общинных интересов.

8. Обычай метать жребий, если касалось дополнительных обязательств члена общины, был основным. Поощрялись также добровольцы. Окончательное же решение было за миром (общиной), который приоритетом ставил общественный интерес.

9. Усадьбы, дома, моленные дома и другие объекты строили всем миром, посевная и уборка урожая также выполнялись сообща.

10. Справедливость всегда была выше целесообразности. Законность же опиралась на нравственность, обычаи и традиции.

11. Личной собственностью считалось только то, что было сделано своими руками.

12. Взаимопомощь (не благотворительность). Община обязана была содержать немощных.

Так называемая "**помочь**" выражалась в трех формах: 1) если приглашали, то надо было идти, не рассчитывая на вознаграждение, лучше самому, не дожидаясь просьбы (например, в случае беды); 2) человек звал на помощь, если сам не мог выполнить работу. В этом случае он обязан был оплатить, чаще - устроить ужин с выпивкой; 3) речь о помощи (как о форме найма на работу, например по уборке урожая). Об условиях оплаты договаривались заранее.

8. Система МСУ в ФРГ

Система МСУ в Германии - **коммунальное управление**. Коммунальную модель ФРГ отличает прежде всего то, что за основу МСУ принят район (или город в масштабе района), что исключает проблему становления МСУ в крупных городах, включая города федерального значения. Район одновременно выступает не только как самостоятельная коммунальная единица, но и как центр, объединяющий отдельные территориальные самоуправляемые общины, представитель их интересов вовне. Район при этом является также низовым звеном органов системы государственной власти.

Организационная особенность - устойчивая тенденция к объединению отдельных МО в рамках единого государства. При этом в ФРГ продолжается формирование крупных промышленных центров и образование городских мегаполисов в результате поглощения ими близлежащих населенных

пунктов и привлечения на работу в города жителей из окрестных сел и небольших городов. При этом одновременно создается эффективно развитая экономика муниципальной инфраструктуры городского или окружного союза.

Система муниципальных органов ФРГ состоит из муниципальных советов (районных, городских и общинных), включающих в себя представительный (выборный) орган МСУ и местную администрацию. Минимальная численность МО, которая может получать право на избрание представительного органа самоуправления, составляет 200 человек.

Особенностью коммунального управления ФРГ является также наличие четырех типов муниципальной администрации.

1. "Южно-германский совет" (Баден-Вюртемберг Бавария) - бургомистр является главой администрации и одновременно председателем общинного совета, избирается непосредственно населением.
2. "Неправильный магистрат" (Шлезвиг-Гольштейн, Гессен, Бремен) - функционируют два коллегиальных органа: представительный в лице собрания депутатов общины и исполнительно-распорядительный в лице магистрата - с их четко разделенной организационной и функциональной деятельностью.
3. "Бургомистр" (Рейнланд-Пфальц, Саар) - глава исполнительно-распорядительного органа, бургомистр, избирается советом и одновременно председательствует на его заседаниях.
4. "Северно-германский совет" (Северный Рейн-Вестфалия) - глава местной администрации, избранный населением общины, - директор, который исполняет свои функции под контролем совета и комитета управления.

Европейская хартия местного самоуправления, провозглашая принцип широкой автономии как основы самодостаточного существования органов МСУ рассматривает его в следующих основных агрегированных аспектах: а) уровень и объем его компетенции; б) правовой порядок осуществления полномочий; в) личная ответственность за результаты реализации функций и задач местного управления и используемых для этого средств.

Европейская хартия МСУ в целом исходит из того, что самоуправление должно отвечать местным потребностям и корпоративным интересам населения МО, а органы МСУ должны иметь право свободного выбора решений, способов, средств их реализации в объеме своих полномочий и под свою личную ответственность.

9. Понятие и виды конституционно-правовых принципов деятельности органов МСУ

Органы МСУ в своей деятельности по выполнению возложенных на них функций и решении задач руководствуются рядом принципов.

Под принципом обычно понимаются основополагающая идея, положение и подход, опирающиеся на объективные закономерности в развитии процессов и явлений в природе и обществе.

Органы МСУ осуществляющие свои полномочия, в своей деятельности опираются на две группы принципов: правовые и организационные.

К **правовым** следует отнести принципы: самостоятельности, народовластия, социальной справедливости, демократизма, верховенства закона, разграничения по предметам ведения, законности, приоритета прав человека и гражданина, легитимности, гласности.

Принцип народовластия, закрепленный в ст. 3, 12, 130-133 Конституции РФ, означает, что народ является носителем суверенитета и единственным источником власти, он реализует свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Контроль за деятельностью органов МСУ должен осуществляться как со стороны органов представительной, исполнительной и судебной власти, так и непосредственно населением МО. При этом используются различные формы контроля за работой представительных, исполнительных органов и их должностных лиц.

Принцип социальной справедливости закреплен в социальной политике государства, которая направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Однако эта наиболее актуальная функция государства остается наиболее трудноразрешимой в обозримом будущем.

Принцип демократизма осуществляется в двух основных формах: непосредственной - в референдумах, свободных выборах, собраниях, конференциях, сходах граждан, подачах петиций (коллективные обращения граждан по совершенствованию законодательства) и др.; представительной - через выборные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Принцип верховенства закона (ст. 4, 15 Конституции РФ) означает иерархическую правовую систему в соответствии с юридической значимостью нормативных правовых актов. Высшей юридической силой обладает Основной закон государства - Конституция РФ. Нормативные правовые акты должны приниматься на основании и во исполнение закона.

Уставы муниципальных образований и другие правовые акты МСУ не должны противоречить действующему законодательству РФ.

Принцип разграничения предметов ведения, функциональной самостоятельности органов МСУ закреплён в ст. 12, 130-133 Конституции РФ, ФЗ "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации".

Принцип приоритета прав человека и гражданина в законодательстве наиболее актуален. Для правового государства должно быть характерно то, что права личности являются высшей ценностью, а все государственные органы, и в первую очередь органы исполнительной власти и органы МСУ, несут ответственность за несоблюдение этих прав. Права человека и гражданина должны быть реально и надёжно защищены от любого произвола органов государственной власти, органов МСУ и их должностных лиц.

10. Принцип законности, легитимности и гласности в деятельности МСУ

Принцип законности (ст. 15 Конституции РФ) в отличие от верховенства закона означает, что органы государственной власти, в том числе исполнительной, местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения равны перед законом и обязаны его соблюдать.

Принцип легитимности тесно связан с принципом демократизма, т.е. оказанием доверия и поддержки народом органам государственной власти и органам местного самоуправления в соответствии со ст. 32, 33, 130, 131 Конституции РФ. Без осуществления этого принципа любые органы государственной власти и местного самоуправления будут функционировать неэффективно, решая преимущественно задачи узкого круга лиц. Наглядный пример неудовлетворительной легитимности (доверия) избирателей к институту советников в г. Москве - выборы 19 декабря 1999 г., когда около 45% бюллетеней по выборам в советники оказались недействительными, так как на них не было никаких отметок ни за конкретного кандидата (кандидатов), ни против всех.

Принцип гласности предполагает не только открытость информации, и прежде всего законодательства, но и доступность и подотчётность органов МСУ и должностных лиц по вопросам, затрагивающим права, свободы и законные интересы граждан. Любые правовые акты органов МСУ, уполномоченных должностных лиц, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего обозрения.

Гласность - важный принцип деятельности органов МСУ. Он имеет особое значение для реализации прав, свобод и законных интересов граждан, в том числе права на МСУ. Органы МСУ обязаны уделять большое внимание

реализации данного принципа, который проявляется как право на информацию через свободу печати и слова, собраний, доступ к материалам и документам, отсутствие цензуры в деятельности средств массовой информации, отчеты должностных лиц местного самоуправления перед населением и т.д. Природа местного сообщества как корпоративного территориального образования предполагает определенный уровень доверия, межличностного общения, обмена информацией. Недостаток информированности населения о деятельности органов местного самоуправления создает массу вопросов и ситуаций, затрудняющих функционирование норм муниципального права, искажает демократическую природу отношений в МО.

Осуществление принципа гласности в организации и деятельности МСУ может иметь и **ограниченный характер**. Ограничения или отказ в доступе к информации могут быть связаны с:

- государственной тайной;
- экономическими (коммерческими) интересами местного самоуправления, отдельных физических и юридических лиц;
- судебным процессом или предварительным следствием, если только на ознакомление и получение указанных документов не будет дано разрешение компетентными органами;
- тайной частной жизни, личных дел человека, историей его болезни и т.п.;
- иной, охраняемой законом тайной.

11. Организационные принципы деятельности МСУ

Организационные принципы: плановость, объективность, дифференциация и фиксация функций, научность, рациональность, ответственность, сочетание единоначалия с коллегиальностью, двойное подчинение и др.

Принцип плановости в деятельности органов МСУ в условиях перехода к рыночной экономике выражается в разработке различных программ развития хозяйства, прогнозировании результатов региональных программ развития, расчетах по наиболее эффективному использованию трудовых, материальных и финансовых ресурсов, определении приоритетных целей и задач в деятельности органов МСУ.

Принцип дифференциации (разделения) и фиксирования функций и полномочий представительных и исполнительных органов МСУ, каждого из должностных лиц, крайне важен для правильного подбора и расстановки муниципальных служащих в соответствии с их профессиональной

подготовкой и опытом работы, а также разработки организационных структур управления в соответствии с объективными функциями.

Принцип научности в социальном управлении выражается в применении научных методов и средств сбора, обработки, обобщения и анализа информации о состоянии объекта управления, ее обработки с применением количественных методов на базе ЭВМ, а также в выявлении актуальных проблем, формировании приоритетных целей, постановке задач, определении эффективных способов и средств их решения. Этому способствуют рациональное правовое закрепление функциональных обязанностей работников.

совершенствование структуры служб и подразделений МСУ и научная организация их труда.

Принцип рациональности заключается в том, что цели и задачи управления должны достигаться при наименьших финансовых, ресурсных (силы и средства) и временных затратах. Управление должно быть оптимальным. Критериями эффективности могут быть время решения задач, затраты, сроки окупаемости, минимум негативных издержек и др. Рациональность управления базируется на разработке научно обоснованных вариантов решений, их сравнении и выборе из них наилучшего.

В тесной связи с принципом рациональности находится **принцип ответственности** субъектов исполнительной власти за результаты работы в целом. Это обеспечивается нормативно-правовым закреплением полномочий, задач, функций, структуры, форм и методов работы. За ненадлежащее исполнение служебных обязанностей субъекты могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности, а должностные лица подлежат административной ответственности за правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил в сфере охраны порядка управления, общественного порядка, природы, здоровья населения и других правил, выполнение которых входит в их служебные обязанности.

Принцип сочетания единоначалия с коллегиальностью заключается в том, что в органах МСУ основные вопросы местной политики решаются коллегиальными органами - представительными органами в форме принятия решений, а вопросы текущего оперативного управления - путем единоначалия, например, принятие распоряжения главой администрации МО.

12. Формы и методы взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ. Ограничения самостоятельности МСУ

Взаимодействие - это согласованная деятельность организационно неподчиненных органов и подразделений для решения своих задач и достижения целей.

Формами взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ являются:

- принятие органами государственной власти законов и иных нормативных правовых актов по вопросам МСУ;
- наделение органов МСУ дополнительными полномочиями по решению вопросов местного значения;
- взаимное делегирование полномочий органами государственной власти и органами МСУ;
- заключение соглашений и договоров между государственными органами и органами МСУ;
- создание координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов, как временных, так и постоянно действующих.

Споры и конфликты между органами государственной власти и органами МСУ, должностными лицами органов государственной власти и должностными лицами органов МСУ разрешаются посредством согласительных процедур, паритетных комиссий или же в судебном порядке.

Органы государственной власти РФ оказывают поддержку становлению и развитию МСУ.

Самостоятельность местного самоуправления имеет следующие **ограничения**.

1. МСУ должно "вписываться" в общую систему общественного порядка, государственного управления и общественного самоуправления в РФ и ее субъектах.
2. Ограничитель объективного характера - ограниченность его полномочий вопросами местного значения, локальной территории. МСУ имеет особую природу, отличающую его и от государственного управления, действующего в интересах всего общества, всех территорий, и от действий конкретных физических и юридических лиц. Местное сообщество имеет статус локальной (местной) публичной корпорации (коммунальной корпорации). В этом особенность муниципального права по сравнению с конституционным и гражданским правом. В этом свои плюсы и свои минусы, но право выбора - за населением МО.

3. Местное самоуправление действует в рамках таких объективных ограничителей, как дефицит финансовых ресурсов, корпоративный характер интересов части или всего местного сообщества, а также субъективных факторов, таких, как уровень развития местного правотворчества и правосознания, правовой культуры и активности населения МО.

Одними из важнейших факторов, которые ограничивают самостоятельность местного самоуправления, являются контроль со стороны государства, закрепленный законодательством, правовое регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов, осуществление прокурорского надзора, регистрация уставов муниципальных образований.

13. Конституционные основы непосредственной демократии в МСУ. Формы непосредственной демократии МСУ

Основы демократизма муниципального права закреплены в Конституции РФ. Демократия понимается и закрепляется законодательно как власть народа. В ст. 3 Конституции РФ записано:

"1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является его многонациональный народ.

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

3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону".

Государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Основу осуществления гражданами РФ права на МСУ составляют **собрания (сходы) граждан**.

Право участия в собраниях (сходах) по законодательству имеют граждане РФ, достигшие 18-летнего возраста. Однако при анализе уставов МО установлено, что в них часто встречается и иной возрастной ценз, - участвовать в собрании (сходе) могут жители, достигшие 16-летнего возраста.

Собрание считается правомочным, если в нем принимают участие большинство жителей квартир, домов, подъездов, улиц или большинство граждан поселка. Решение принимается также большинством голосов присутствующих.

Собрания (сходы) граждан по участкам городской территории созываются по мере необходимости. Инициатива проведения собрания может исходить непосредственно от населения, депутатов, избранных на территории города (района), главы городского самоуправления, глав администраций районов, органов территориального общественного самоуправления.

Собрание (сход) для решения вопроса о создании органа территориального общественного самоуправления, проведения выборов в этот орган, а также для заслушивания внеочередного отчета депутата городского (районного) представительного органа местного самоуправления может быть созвано также инициативной группой граждан из числа постоянных жителей данной территории в составе, как правило, не менее 10% от числа проживающих на данном участке городской территории.

Вопросы повестки дня собрания (схода) определяются инициатором (инициаторами) созыва и утверждаются на собрании большинством голосов присутствующих граждан. Для ведения собрания избираются председатель и секретарь.

Принятие решения о проведении общегородской конференции избирателей, о представительстве на конференцию и вносимых для рассмотрения вопросах осуществляется городским советом.

14. Полномочия общего собрания (схода) граждан

Общее собрание (сход) граждан по месту жительства осуществляет **следующие полномочия:**

- обсуждает вопросы городской жизни, имеющие существенное значение для населения данных территорий, проекты решений органов городского (местного) самоуправления, внесенные на их рассмотрение, выражает по ним свои мнения и дает предложения городскому Совету, администрации города и ее должностным лицам;
- рассматривает сообщения, доклады и отчеты о работе депутатов городского Совета, руководящих работников городской администрации и ее территориальных подразделений;
- принимает решения о добровольном принятии жителями общественных обязанностей по участию в благоустройстве, охране общественного порядка,

сохранении жилого фонда, охране природы, памятников истории и культуры, оказании помощи нуждающимся;

- принимает решения о создании и избрании органов территориального общественного самоуправления, об утверждении положений (уставов) этих органов, одобрении программы их деятельности, использовании имущества и средств, находящихся в распоряжении органов общественного самоуправления, заслушивает и утверждает отчеты этих органов;

- решает вопросы о добровольных взносах и пожертвованиях граждан на общественные нужды;

- рассматривает иные вопросы жизнедеятельности соответствующих территорий.

Решения по вопросам, связанным с организацией и деятельностью органов территориального общественного самоуправления, отчетами депутатов городского Совета и должностных лиц городской администрации и ее органов, распоряжением имуществом и денежными средствами, принимаются собраниями (сходами, конференциями) при участии в них не менее половины постоянных жителей данной территории, обладающих избирательным правом, а при проведении общегородских конференций - не менее половины делегированных на них представителей - большинством голосов присутствующих.

Решения, принятые собраниями (сходами, конференциями) в пределах их компетенции по вопросам организации и деятельности органов территориального общественного самоуправления, имеют для последних **обязательную силу.**

15. Иные формы участия населения в осуществлении городского самоуправления

К иным формам участия населения в осуществлении городского самоуправления относятся:

- 1) народная правотворческая инициатива;
- 2) митинги, демонстрации;
- 3) опросы населения;
- 4) обращения и петиции граждан;
- 5) участие жителей в работе органов городского самоуправления и получение информации о работе этих органов;

6) участие и осуществление судебной власти;

7) другие, не запрещенные действующим законодательством формы.

К формам непосредственной демократии согласно ст. 3 Конституции РФ относятся референдумы, в том числе и **местные референдумы**. Например, жители Москвы, обладающие избирательным правом, осуществляют гражданскую инициативу путем внесения в Городскую думу петиций с предложениями о принятии законодательных актов города, отмене или изменении ранее принятых правовых актов города, в том числе о проведении городского **референдума**, за подписью не менее 10 тыс. граждан.

Инициативная группа в составе не менее 50 человек регистрирует гражданскую инициативу о внесении петиции в повестку заседаний Думы и получает официальный образец подписного листа.

Правом местной нормотворческой инициативы наделяются **инициативные группы жителей города**, обладающих избирательным правом. Порядок и процедура сбора подписей под народной инициативой регулируются в соответствии с областным законодательством о выборах в части порядка и процедуры сбора подписей при петиционном порядке выдвижения кандидатов. Число подписей, необходимых для внесения народной инициативы, устанавливается в количестве не менее 1% от числа избирателей, принявших участие в последних по времени выборах. Проекты правовых актов нормативного характера, внесенные в органы городского самоуправления в порядке народной инициативы, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей групп граждан, а в результате их рассмотрения - официальному опубликованию (обнародованию).

Жители города имеют право в установленном законодательством порядке проводить **митинги и демонстрации, шествия и пикетирования**. Содержание резолюций митингов, демонстраций, шествий и пикетирований имеет консультативное или рекомендательное значение.

В целях изучения общественного мнения при подготовке важных решений, затрагивающих интересы населения города, органы городского самоуправления вправе проводить **опросы жителей**. Результаты опросов носят также консультативный или рекомендательный характер.

Наряду с данными формами участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении самоуправления в **иных формах, не противоречащих действующему законодательству** (например, осуществление судебной власти в форме народных и присяжных заседателей).

16. Вопросы местного значения сельского поселения

Сельское поселение - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень и др.), в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ.

К вопросам местного значения сельского поселения относятся: **1)** формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета; **2)** установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения; **3)** владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения; **4)** организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; **5)** содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения; **6)** обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда; **7)** создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения; **8)** участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; **9)** обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения; **10)** создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; **11)** организация библиотечного обслуживания населения; **12)** создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; **13)** охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения; **14)** обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта; **15)** создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения; **16)** оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися; **17)** организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; **18)** организация благоустройства и озеленения территории поселения и др.978-5-369-00541-5

Органы МСУ поселения вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов МСУ других МО, органов государственной власти и не

исключенные из их компетенции ФЗ и законами субъектов РФ, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

17. Вопросы местного значения городского округа

Городской округ - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы МСУ которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения согласно ФЗ.

К вопросам местного значения городского округа относятся:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета; 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа; 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа; 4) организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; 5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения; 6) обеспечение малоимущих граждан и нуждающихся в улучшении жилищных условий жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; 7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа; 8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа; 9) организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией; 10) обеспечение первичных мер пожарной безопасности; 11) организация мероприятий по охране окружающей среды; 12) организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории городского округа, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют ФОИВ; 13) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории

городского округа, а также организация отдыха детей в каникулярное время; 14) организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи и др.

Органы МСУ городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов МСУ других МО, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции ФЗ и законами субъектов РФ, только при наличии собственных ресурсов.

18. Основные полномочия органов МСУ

Основными полномочиями органов МСУ являются:

1) принятие устава МО и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов; 2) установление официальной символики МО 3) создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа; 4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено ФЗ; 5) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного МСУ, голосования по вопросам изменения границ МО, преобразования МО; 6) принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития МО, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы МО, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ; 7) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации; 8) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с ФЗ; 9) иные полномочия в соответствии с законодательством РФ, уставами МО.

Органы МСУ поселений и органы местного самоуправления городских округов **вправе** в соответствии с уставами МО **принимать решение** о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения поселений и городских округов.

К социально значимым работам могут быть отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки.

К выполнению социально значимых работ могут привлекаться совершеннолетние трудоспособные жители поселений и городских округов в

свободное от основной работы или учебы время на безвозмездной основе не более чем один раз в три месяца. При этом продолжительность социально значимых работ не может составлять более четырех часов подряд.

Вышеуказанные полномочия органов МСУ осуществляются органами МСУ поселений, органами МСУ городских округов и органами МСУ муниципальных районов самостоятельно. Подчиненность органа МСУ МО органу МСУ или должностному лицу МСУ другого МО не допускается.

19. Организация и взаимоотношения органов территориального общественного самоуправления с органами МСУ

Организация и взаимоотношения органов территориального общественного самоуправления (далее - ТОСУ) с органами МСУ определяются уставами МО, а также постановлениями представительного органа местного самоуправления. Иные вопросы организации и деятельности ТОСУ регулируются наряду с уставами МО нормативными правовыми актами МСУ, а также Конституцией РФ, декларирующей и гарантирующей право самоуправления на месте для населения, в том числе в форме непосредственной демократии, а также законодательством России и законами субъектов РФ.

Органы МСУ обеспечивают необходимые условия для осуществления органами ТОСУ своих полномочий, способствуют формированию их экономической и финансовой основы, оказывают необходимую методическую и консультативную помощь. Органы МСУ могут по взаимному согласию с органами ТОСУ наделять их своими полномочиями по осуществлению социально-экономических и гуманитарных задач с передачей соответствующих средств, в том числе в собственность, объектов местного хозяйства.

Выборы органов ТОСУ могут осуществляться на общих собраниях (сходах) граждан, конференциях или на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании по избирательному участку на срок, определенный положением о территориальном общественном самоуправлении (обычно не менее двух лет). **Избранными** в орган ТОСУ **считаются** граждане, получившие большинство голосов по отношению к другим кандидатам или больше половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В голосовании участвуют граждане, имеющие активное избирательное право (18 лет) и проживающие на данной территории. Аналогично регулируется и реализация пассивного права (в некоторых субъектах с 18 лет, в других - с 21 года).

Органы ТОСУ в соответствии с уставом и сложившейся практикой не реже одного раза в год **отчитываются** о своей деятельности на собрании (сходе) граждан или конференции жителей. По инициативе жителей отчеты могут

проводиться и во внеочередном порядке, заслушиваются отчеты отдельных членов органа территориального общественного самоуправления, его комиссий, групп. Кроме того, органы территориального общественного самоуправления могут предоставлять соответствующую информацию о своей деятельности средствам массовой информации.

20. Компетенция органа территориального общественного самоуправления

Компетенция органа ТОСУ определяется **общим собранием (сходом) граждан, конференцией граждан**, избравших орган территориального общественного самоуправления, а также добровольно принимаемыми обязательствами и полномочиями, переданными органами местного самоуправления. Обычно органы ТОСУ принимают **добровольно на себя обязательства** по охране окружающей среды, сохранению и эксплуатации жилого и нежилого фондов, объектов социальной сферы, организации досуга населения, воспитанию детей и молодежи, охране общественного порядка, защите прав потребителей товаров и услуг содействию благотворительности и движению милосердия, проводят социологические исследования, осуществляют контроль за сферой обслуживания населения и деятельностью жилищно-коммунального комплекса. Положение о ТОСУ может устанавливаться как органами территориального общественного самоуправления, так и органами МСУ. Например, в г Москве Московской городской думой принят Закон "О территориальном общественном самоуправлении".

Орган ТОСУ может на основании решения граждан соответствующей территории наделяться правами юридического лица. Права юридического лица с момента государственной регистрации органа ТОСУ позволяют: 1) создавать в установленном законом порядке предприятия и организации для осуществления хозяйственной деятельности по социально-экономическому развитию соответствующей территории, удовлетворения потребностей населения в товарах и услугах; 2) учреждать в установленном порядке общественные объединения, некоммерческие организации, клубы по интересам, центры досуга, другие учреждения и организации для удовлетворения социально-культурных потребностей населения; 3) сдавать в аренду помещения, здания, сооружения, находящиеся на его балансе; 4) выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории, строительству, эксплуатации и ремонту жилого и нежилого фондов, объектов социально-бытовой сферы с использованием предусмотренных на их выполнение средств местного бюджета и собственных финансовых средств; 5) использовать находящиеся в его распоряжении финансовые ресурсы (кроме бюджетных) на увеличение норм расходов в социальной сфере; 6) кооперировать на добровольной основе средства населения, предприятий, учреждений, организаций для финансирования целевых социальных

программ; создавать фонды местной инициативы; 7) участвовать собственными ресурсами в создании и деятельности финансово-кредитных учреждений на акционерной или паевой основе; 8) осуществлять иную, не запрещенную законом деятельность с целью наиболее полного удовлетворения потребностей населения соответствующей территории.

Решения органов ТОСУ не должны противоречить законодательству, нормативным правовым актам местного самоуправления. Решения, принятые ими в пределах собственных полномочий, обязательны для исполнения всеми предприятиями, организациями, учреждениями, независимо от их организационно-правовой формы, а также должностными лицами на данной территории. Одновременно с этим органы ТОСУ несут юридическую ответственность за законность своих решений и деятельность.

21. Понятие и состав механизма муниципальных правовых отношений. Демократизм муниципальных правовых отношений

Муниципальные правовые отношения - специфические общественные отношения, которые выражаются в процессе реализации управленческой деятельности, осуществляемой субъектами муниципального права (т.е. их поведение), регламентированной как собственными муниципальными, так и административно-правовыми нормами права, и обеспечены мерами принуждения как общественного, так и публичного характера.

Механизм муниципального правового воздействия - совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых элементов, регламентирующих управленческие отношения в деятельности органов МСУ в объеме и порядке, определенных в законодательстве, обеспеченных мерами убеждения, стимулирования и общественного или государственного принуждения.

Состав механизма муниципального правового воздействия: 1) муниципальные правовые и административно-правовые нормы, регулирующие принципы деятельности, функции, цели и задачи МСУ; 2) акты толкования муниципальных правовых и административно-правовых норм; 3) акты применения муниципальных правовых и административно-правовых норм; муниципальные правовые отношения; 4) правосознание субъектов права муниципальных правовых отношений; 5) судебный и государственный контроль и прокурорский надзор за законностью в деятельности органов МСУ.

Демократизм муниципальных правовых отношений проявляется в практической и гарантированной государством реализации следующих прав. 1. Граждане РФ осуществляют свое право на МСУ в городских, сельских поселениях и других МО в соответствии с федеральными гарантиями избирательных прав граждан путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы МСУ. 2.

Граждане РФ имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей без какой-либо дискриминации. 3. Граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. 4. Граждане РФ имеют равный доступ к муниципальной службе. 5. Граждане РФ имеют право обращаться в органы МСУ и к должностным лицам МСУ.

6. Органы и должностные лица МСУ обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения гражданами другой, полной и достоверной информации о деятельности органов МСУ.

7. Население в соответствии с уставом МО имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы МСУ подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения - официальному опубликованию (обнародованию).

Граждане имеют право обратиться с индивидуальными и коллективными вопросами в органы МСУ и к должностным лицам МСУ. Органы и должностные лица МСУ обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца.

22. Принцип гласности в МСУ

Органы и должностные лица МСУ **обязаны обеспечить** каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения гражданами другой, полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

Данный принцип реализуется, с одной стороны, в осуществлении прав населения МО на доступ к информации его повседневной деятельности, а с другой - в создании необходимых условий для волеизъявления граждан на местном уровне. Эти условия имеют особое значение для проведения местного референдума или муниципальных выборов.

Органы государственной власти России обеспечивают законодательное регулирование информационных отношений. Все это предполагает законодательное закрепление прав физических и юридических лиц, расположенных на территории муниципального образования, на свободный поиск, получение, использование и распространение информации и определенных гарантий реализации этого права, кроме конкретных случаев,

установленных законодательством. Государство также устанавливает правовой режим отношений по работе с информацией, обеспечивает необходимые условия для того, чтобы информация была доступна, устанавливает при этом правовые формы защиты информации и гарантии информационной безопасности, а также защиты авторских и иных смежных прав в области информационных отношений.

К числу **необходимых условий, обеспечивающих доступ к информации** населения МО, относятся: соблюдение правового режима работы с информацией всех видов; финансовая поддержка в создании и распространении информации в социально значимых областях; проведение фундаментальных исследований по созданию перспективных информационных технологий; технологическая, программная, правовая и организационная совместимость сетей связи и информационных систем и др. Законодательно определены виды информации, которые подлежат ограниченному пользованию, например относящейся к государственной или коммерческой тайне. В остальных случаях законодательство РФ исходит из норм международного права, которые **не разрешают ограничение доступа к информации следующего характера:**

- о чрезвычайных ситуациях, угрожающих безопасности и здоровью граждан, стихийных бедствиях, катастрофах и их последствиях;
- о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства и обеспечения правопорядка;
- о законодательных актах, касающихся прав, свобод и интересов человека и гражданина;
- о фактах нарушения законности органами и должностными лицами МСУ;
- о привилегиях и льготах, предоставляемых государственными органами и органами МСУ гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;
- об имевших место политических преследованиях и репрессиях против кого-либо, и др.

23. Правовое регулирование МСУ. Полномочия федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) в области МСУ

Основу правового регулирования МСУ составляет ряд статей Конституции РФ, и в первую очередь ст. 12, 130-132, определяющие правовой статус МСУ.

Кроме конституционных норм отношения в сфере МСУ регламентируются ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления" (2003); "О муниципальной службе в Российской Федерации"(2007) и принятыми на их основе законами субъектов РФ.

Правовые основы муниципальной службы в РФ составляют Конституция РФ, а также указанные ФЗ и другие ФЗ, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы МО, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации".

Уже имеется законодательная основа нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере деятельности органов МСУ.

Учитывая, что демографическая проблема особо остро касается городских и сельских поселений, в 2007 г. внесено изменение об упразднении городских и сельских поселений. Упразднение сельских поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет менее 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, постоянно проживающих в сельском поселении. Упразднение поселений осуществляется законом субъекта РФ по инициативе населения, органов МСУ, органов государственной власти субъекта РФ или федеральных органов государственной власти.

Нормативными правовыми актами высшего должностного лица субъекта РФ может быть предусмотрено выделение МО за счет средств бюджета субъекта грантов для содействия достижению (и поощрения достижения) наилучших значений показателей работы.

В новом базовом законе о МСУ существенно уменьшено число полномочий государственных органов по отношению к органам МСУ что должно повысить уровень самостоятельности МСУ.

Полномочия ФОИВ в области МСУ:

- определение общих принципов организации МСУ в РФ, устанавливаемых законодательством;
- правовое регулирование по предметам ведения РФ и в пределах полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов прав, обязанностей и ответственности ФОИВ и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области МСУ;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов и должностных лиц МСУ по решению вопросов местного значения;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц МСУ при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы МСУ наделены ФЗ в порядке, установленном настоящим базовым ФЗ о МСУ;
- осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий ФОИВ в отношении МО и органов МСУ допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ и иными законодательными актами;
- ФЗ и (или) иные нормативные правовые акты РФ, регулирующие вопросы МСУ, не должны противоречить Конституции РФ и базовому закону о МСУ.

24. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области МСУ

Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области МСУ:

- правовое регулирование вопросов организации МСУ в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных базовым ФЗ о МСУ;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области МСУ в случаях и порядке, установленных ФЗ;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц МСУ по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ - правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц МСУ при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы МСУ наделены законами субъектов РФ в порядке, установленном базовым ФЗ о МСУ. Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов РФ в отношении МО и органов МСУ допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, ФКЗ, ФЗ и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ.

В случае противоречия конституции (устава) закона, иного нормативного правового акта субъекта РФ, регулирующих вопросы организации МСУ и устанавливающих права, обязанности и ответственность органов и должностных лиц МСУ, Конституции РФ, ФКЗ, базовому ФЗ о МСУ и другим ФЗ применяются Конституция РФ, ФКЗ, базовый ФЗ о МСУ.

25. Местная администрация: понятие, правовые основы, принципы и порядок формирования и организации ее деятельности

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган МО) наделяется уставом МО полномочиями по решению вопросов местного значения и для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ федеральными законами и законами субъектов РФ. В случае наделения законом органов МСУ государственными полномочиями, их деятельность подконтрольна государственным органам (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ), т.е. в этом случае исполнительно-распорядительные органы являются третьим звеном системы исполнительной власти России.

Местной администрацией руководит **глава местной администрации** на принципах единоначалия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

Местная администрация обладает правами юридического лица.

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

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае: 1) смерти; 2) отставки по собственному желанию; 3) расторжения контракта в соответствии с ФЗ о МСУ; 4) отрешения от должности в соответствии с ФЗ о МСУ; 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 РФ на постоянное место жительства; 9) прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы МСУ, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора РФ, в соответствии с

которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления.

26. Порядок наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями

Порядок наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями **закреплен законодательством.**

1. Полномочия органов МСУ, установленные ФЗ и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным базовым ФЗ о МСУ к вопросам местного значения, **являются отдельными государственными полномочиями**, передаваемыми для осуществления органам МСУ.

2. Наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями РФ **осуществляется ФЗ**, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ - законами субъектов РФ. Наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

3. Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам МСУ, осуществляются органами МСУ муниципальных районов и органами МСУ городских округов, если иное не установлено ФЗ или законом субъекта РФ.

4. Органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

5. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

6. ФЗ, закон субъекта РФ, предусматривающие наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями, должны содержать: 1) вид или наименование МО, органы МСУ которого наделяются соответствующими полномочиями; 2) перечень прав и обязанностей органов МСУ а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий; 3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ для осуществления соответствующих полномочий; 4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления передаваемых государственных полномочий; 5) порядок отчетности органов МСУ об осуществлении переданных им полномочий; 6) порядок

осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий; 7) условия и порядок прекращения осуществления органами МСУ переданных им отдельных государственных полномочий.

Положения ФЗ, законов субъектов РФ, предусматривающие наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно ФЗ о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год при условии, если ФЗ о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

27. Возможные государственные полномочия, осуществляемые органами МСУ

Полномочия органов МСУ по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, являются **отдельными государственными полномочиями**, передаваемыми для осуществления органам МСУ.

Наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями РФ осуществляется **федеральными законами**, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ - законами субъектов РФ. Наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

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

Органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями на **неограниченный срок** либо, если такие полномочия имеют определенный срок действия, на **срок действия этих полномочий**.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы МСУ имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

По вопросам осуществления органами МСУ отдельных государственных полномочий ФОИВ и органы исполнительной власти субъектов РФ в

случаях, установленных ФЗ и законами субъектов РФ, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Органы МСУ несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Государственный контроль за осуществлением органами МСУ отдельных государственных полномочий. 1. Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами МСУ отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. 2. Органы и должностные лица МСУ обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий. 3. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами или должностными лицами МСУ отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами и должностными лицами МСУ. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

28. Система МСУ. Представительный орган МО

Система МСУ - это совокупность органов управления и должностных лиц МО, избранных или назначенных на основе устава МО, принимающих самостоятельно и под свою ответственность решения по предметам местного значения и в объеме компетенции.

В систему МСУ в соответствии с ФЗ о МСУ **входят** следующие органы и должностные лица: представительный орган, состоящий из депутатов, избираемых населением МО; глава МО; администрация МСУ (исполнительно-распорядительный орган); руководитель администрации МСУ.

Представительный орган МО может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее 2/3 от установленной численности депутатов.

Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах населением, проживающим на территории МО.

Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Представительный орган муниципального района может:

- 1) состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства в порядке, определяемом законом;
- 2) 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 2/5 от установленной численности представительного органа муниципального района.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом МО, направляется главе МО для подписания и обнародования. Глава МО, являющийся руководителем местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом МО. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган МО с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава МО отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом МО. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 от установленной численности депутатов представительного органа МО, он подлежит подписанию главой МО в течение семи дней и обнародованию.

Организацию деятельности представительного органа МО в соответствии с уставом МО осуществляет глава МО, а в случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, - председатель представительного органа МО.

29. Статус депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ. Компетенция представительного органа МО

Депутату, члену выборного органа МСУ, выборному должностному лицу МСУ обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Срок полномочий депутата, члена выборного органа МСУ выборного должностного лица МСУ устанавливается уставом МО и не может быть менее двух и более пяти лет.

Депутаты представительного органа МО осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе.

На **постоянной основе** могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа МО. Полномочия представительного органа МО независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска в порядке и по основаниям, которые предусмотрены базовым законом о МСУ.

Полномочия представительного органа МО могут быть также прекращены в случае:

- 1) принятия указанным органом решения о самороспуске;
- 2) вступления в силу решения суда;
- 3) преобразования МО.

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

В исключительной компетенции представительного органа МО находятся: 1) принятие устава МО 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 РФ о налогах и сборах; 4) принятие планов и программ развития МО, утверждение отчетов об их исполнении; 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; 7) определение порядка участия МО в организациях межмуниципального сотрудничества; 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов МСУ; 9) контроль за исполнением органами и должностными лицами МСУ полномочий по решению вопросов местного значения.

Иные полномочия представительных органов МО определяются ФЗ и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами МО.

Нормативные правовые акты представительного органа МО, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа МО только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

30. Правовые акты МСУ, их классификация

Правовой акт МСУ - это официальный письменный акт, имеющий юридические последствия, принятый непосредственно населением МО, органом МСУ или его должностным лицом по предметам ведения и в объеме полномочий, в определенном порядке и устанавливающий общеобязательные правила по вопросам местного значения в соответствии с законодательством и уставом МО.

Виды правовых актов МСУ:

Устав МО - основной нормативно-правовой учредительный акт, определяющий статус МО.

Регламент представительного органа МСУ - правовой процессуальный акт, регулирующий порядок работы представительного органа МСУ, внесения и рассмотрения вопросов на его сессиях, образования комиссий и др.

Постановление - нормативный акт, имеющий общеобязательное предписание, действующее на территории МО до его официальной отмены.

Положение - акт, систематизирующий нормы статусного характера (о конкретном органе МСУ).

Распоряжение - акт оперативно-конкретного характера.

Приказы и инструкции - акты оперативно-распорядительного характера.

Классифицируются правовые акты по следующим основаниям:

- нормативные правовые акты длительного действия, адресованные широкому кругу лиц, - уставы МО, регламенты представительных органов МСУ, постановления представительных органов МСУ о местных налогах и сборах и др.;

- индивидуальные правовые акты разового характера или применения, адресованные конкретному физическому или юридическому лицу, например: договор найма муниципального жилого помещения, приказ главы администрации МО об увольнении муниципального служащего и др.

По содержанию правовые акты МСУ можно классифицировать в зависимости от предметов ведения МСУ следующим образом:

- правовые акты по вопросам социальной политики;
- правовые акты по вопросам хозяйственной деятельности;

- правовые акты по вопросам деятельности МСУ в социально-культурной сфере;
- правовые акты по вопросам охраны общественного порядка, и др.

По порядку вступления правовых актов МСУ в юридическую силу различают:

- правовые акты, требующие обязательной публикации;
- нормативные правовые акты органов МСУ и должностных лиц МСУ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина; вступают в силу только после их официального опубликования (обнародования);
- правовые акты, не требующие официального опубликования (обнародования), - как правило, акты для служебного пользования.

31. Свойства правового акта МСУ

Правовой акт МСУ как письменный документ, регулирующий отношения в управленческой деятельности органов МСУ, отличается прежде всего **особой формой выражения содержащегося в ней предписания**. Такой формой в данном случае является специальная норма муниципального права ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет сущность нормы муниципального права как общеобязательное правило по предметам ведения МО, предусмотренное уставом МО.

Общеобязательность норм муниципального права обеспечивается следующим.

Во-первых, решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов МСУ и должностных лиц МСУ, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории МО предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами МСУ и гражданами.

Во-вторых, правовой акт МСУ официально признается государством и его органами, т.е. не нуждается в дополнительном утверждении органами государственной власти. В силу этого, как предусмотрено законодательством, неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов МСУ и должностных лиц МСУ влечет ответственность в соответствии с законодательством.

Таким образом обеспечивается юридическая сила правовых актов МСУ наряду с другими правовыми актами в России.

Потребности повседневной практики, и в первую очередь на уровне МСУ, требуют в каждом конкретном случае определять механизм исполнения законов - конкретных исполнителей, формы, методы, меры, средства, сроки и перечень подзаконных действий, ответственность определенных лиц, а также систему контроля и проверки исполнения.

Существенно при этом определить **роль и пределы действия муниципального права** как основного метода регулирования тех новых отношений, которые складываются в муниципальном секторе экономики. Речь здесь должна идти не об отказе от муниципального правового регулирования этих отношений, а об изменении его форм и методов. Например, одним из основных методов регулирования в сфере хозяйственной деятельности становится метод координации взаимодействия и согласования, что не исключает применения в определенных случаях и метода властных предписаний со стороны органов МСУ.

32. Субъекты правотворчества и требования, предъявляемые к правовым актам МСУ

Акты представительных органов МСУ носящие нормативно-правовой характер, **принимаются большинством голосов депутатов**. Иные правовые акты представительного органа МСУ принимаются в порядке, установленном представительным органом **самостоятельно**, однако для их принятия требуется большинство голосов депутатов, принявших участие в голосовании.

Устав МО или внесение в него изменений и дополнений, изменения административно-территориального устройства МО, решения об отрешении от должности (или о недоверии главе) главы администрации и иных должностных лиц исполнительного органа МСУ назначение которых согласовывается с представительным органом МСУ считаются принятыми, если за них проголосовало **не менее 2/3 от числа депутатов**, избранных в представительный орган.

Акты, принимаемые представительным органом, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, **не могут применяться, если они не опубликованы (обнародованы) официально**.

Правовой акт МСУ издается от имени конкретного субъекта органа МСУ, право которого на принятие правового акта определяется законодательством или уставом МО. В связи с этим возникает ряд требований. В частности, субъекты муниципального правотворчества должны издавать только те виды правовых актов, которые за ними закреплены. Важно также, чтобы

принимаемые решения и издаваемые акты не выходили за пределы компетенции соответствующего субъекта правотворчества.

Главное требование к правовым актам МСУ состоит в их соответствии нормам российского законодательства. Отсутствие необходимого опыта, достаточно подготовленных кадров часто приводит к принятию нормативных актов, содержание которых иногда грубо нарушает российское законодательство. В этих случаях предусматривается процедура их отмены или признания недействительными. Решения органов МСУ и должностных лиц МСУ могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Правовые акты, если они противоречат законодательству, также могут быть опротестованы в порядке прокурорского надзора.

Основным субъектом правотворчества является население МО. Следует отметить, что законодательство о МСУ практически всегда использует традиционный способ принятия населением важного правового решения на местном референдуме, одновременно с этим вводит новую форму - народную правотворческую инициативу (например, петиции), реализация которой создает и новую разновидность правовых актов МСУ - постановление представительного органа МСУ, принятое в порядке народной правотворческой инициативы.

Наряду с населением МО право на издание соответствующих актов также имеют сами органы МСУ и уполномоченные должностные лица органов МСУ.

33. Система муниципальных правовых актов

Система муниципальных правовых актов - это совокупность нормативных правовых актов, взаимосвязанных и взаимозависимых, образующих целостное единство механизма правового регулирования вопросов местного значения.

В систему муниципальных правовых актов входят:

- 1) устав МО; правовые акты, принятые на местном референдуме или сходе граждан;
- 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа МО;
- 3) правовые акты главы муниципального МО, иных органов МСУ и должностных лиц МСУ, предусмотренных уставом МО.

Устав МО и оформленные в виде правовых актов **решения**, принятые на местном референдуме или сходе граждан, являются **актами высшей**

юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории МО.

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу МО и правовым актам, принятым на местном референдуме или сходе граждан.

Представительный орган МО принимает правовые акты по вопросам, отнесенным к его компетенции законодательством, уставом МО, для исполнения на своей территории, а также принимает решения по вопросам организации своей деятельности.

Глава МО в пределах своих полномочий, установленных уставом МО и решениями представительного органа МО, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа МО в случае, если глава МО является председателем представительного органа МО, или постановления и распоряжения по вопросам переданных законом государственных полномочий в случае, если глава МО является главой местной администрации (муниципалитета).

Председатель представительного органа МО издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа МО.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных законодательством, уставом МО, нормативными правовыми актами представительного органа МО, издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ законодательством, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица МСУ издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом МО.

34. Устав МО

Уставом МО определяются: 1) наименование МО; 2) перечень вопросов местного значения; 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов ТОСУ; 4) структура и порядок формирования органов МСУ; 5) наименования и полномочия выборных и иных органов МСУ, должностных лиц МСУ; 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов; 7) срок полномочий представительного органа МО, депутатов, членов иных выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ а также основания и порядок прекращения полномочий указанных

органов и лиц; **8)** виды ответственности органов и должностных лиц МСУ основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц МСУ досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц МСУ; **9)** порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом РФ; **10)** порядок внесения изменений и дополнений в устав МО.

Уставом МО регулируются иные вопросы организации МСУ в соответствии с законодательством.

Устав МО **принимается представительным органом МО**, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек - населением непосредственно на сходе граждан.

Устав МО, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав МО принимаются большинством в 2/3 голосов от установленной численности депутатов представительного органа МО.

Устав МО, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав МО **подлежат государственной регистрации** в органах юстиции в порядке, установленном ФЗ.

Основания для отказа в государственной регистрации устава МО:

1) противоречие устава Конституции РФ, ФЗ, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов РФ; **2)** нарушение установленного ФЗ о МСУ порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав МО.

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

Решения по вопросам местного значения, принятые непосредственно гражданами МО, принимаются путем прямого волеизъявления населения на местном референдуме или сходе граждан.

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения МО, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган МСУ или должностное лицо МСУ, в компетенцию которых входит принятие указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме или

сходе граждан, определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта.

35. Понятие муниципальной службы, ее основные принципы

Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Нанимателем для муниципального служащего является МО, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Таким представителем может быть глава МО руководитель органа МСУ, председатель избирательной комиссии МО или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Основные принципы муниципальной службы:

1. Приоритет прав и свобод человека и гражданина.
2. Равный доступ граждан, владеющих государственным языком РФ, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.
3. Профессионализм и компетентность муниципальных служащих.
4. Стабильность муниципальной службы.
5. Доступность информации о деятельности муниципальных служащих.
6. Взаимодействие с общественными объединениями и гражданами.
7. Единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы.
8. Правовая и социальная защищенность муниципальных служащих.
9. Ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.
10. Внепартийность муниципальной службы.

Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы РФ обеспечивается посредством: 1) единства основных квалификационных требований к должностям службы; 2) единства ограничений и обязательств при прохождении службы; 3) единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации служащих; 4) учета стажа одной службы при исчислении стажа другой; 5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий

служащих; 6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Правовую основу муниципальной службы в РФ составляют Конституция РФ, ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации", конституции (уставы), нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы МО, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации".

36. Понятие муниципальной службы (продолжение)

Должность муниципальной службы - должность в органе МСУ аппарате избирательной комиссии МО, которые образуются в соответствии с уставом МО, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа МСУ, избирательной комиссии МО или лица, замещающего муниципальную должность.

Эти должности устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с **реестром должностей муниципальной службы** в субъекте РФ, утверждаемым законом субъекта РФ. Реестр представляет собой перечень наименований должностей, классифицированных по органам МСУ, избирательным комиссиям МО, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

Классификация должностей муниципальной службы включает следующие группы: 1) высшие; 2) главные; 3) ведущие; 4) старшие; 5) младшие должности муниципальной службы.

На муниципальную службу **вправе** поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком РФ и соответствующие квалификационным требованиям, при отсутствии обстоятельств, указанных в ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации". При замещении должности муниципальной службы в МО заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов.

Гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности, заключает контракт.

Помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом РФ трудовой договор с муниципальным служащим **может быть расторгнут** по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае: 1) достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы; 2) прекращения гражданства РФ или же прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора РФ, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе; 3) несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой.

Допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. При этом однократное продление срока допускается не более чем на один год.

37. Правовой статус муниципальных служащих

Правовой статус муниципального служащего - это совокупность его прав, обязанностей, ограничения и запреты связанные со службой и ответственность за выполнение своих функций. Он определяется Конституцией РФ, ФЗ, уставами субъектов РФ, МО и иными нормативными актами РФ, субъекта РФ и МО.

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с ФЗ и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, которое выплачивается за счет средств местного бюджета. Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов МСУ избирательных комиссий МО, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

Муниципальный служащий **имеет право на:** - ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе; - обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; - оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом); - отдых,

обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска; при этом ежегодный основной оплачиваемый отпуск муниципального служащего составляет 30 календарных дней, а муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы отдельных групп должностей муниципальной службы, - большей продолжительности, если это установлено законами субъектов РФ; - получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей; - участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы; - повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета; - защиту своих персональных данных; - ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело; - объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов; - рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений; - пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством РФ.

Муниципальный служащий (за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту) вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации".

38. Обязанности муниципального служащего

Муниципальный служащий обязан: - соблюдать Конституцию РФ, ФКЗ, ФЗ, иные нормативные правовые акты, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, устав МО и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение; - исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией; - соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций; - соблюдать установленные в органе МСУ аппарате избирательной комиссии МО правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией; - поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей; - не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую ФЗ тайну а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной

жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство; - беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей; - представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; - сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства РФ в день выхода из гражданства или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства; - соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" и другими ФЗ; - сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, он должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности поручения. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий **обязан отказаться** от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Гражданин при поступлении на муниципальную службу, а также муниципальный служащий ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, обязан представлять представителю нанимателя (работодателю) **сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера**. Они являются сведениями конфиденциального характера, если не отнесены ФЗ к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую ФЗ тайну.

39. Ограничения и запреты для муниципальных служащих

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае: 1) признания его недееспособным или ограничено дееспособным; 2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей; 3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую ФЗ тайну; 4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению; 5) близкого

родства или свойства с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; 6) прекращения гражданства РФ или иностранного государства - участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе; 7) наличия гражданства иностранного государства, не являющегося участником указанного международного договора РФ; 8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу; 9) непредставления установленных ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; 10) достижения им возраста 65 лет.

Муниципальному служащему **запрещается:** 1) состоять членом органа управления коммерческой организации; 2) замещать должность муниципальной службы в случае избрания или назначения на государственную должность РФ, субъекта РФ или должность государственной службы или муниципальную должность; избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза; 3) заниматься предпринимательской деятельностью; 4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе МСУ избирательной комиссии МО, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему; 5) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц; 6) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество; 7) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию; 8) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в отношении деятельности органа МСУ избирательной комиссии МО и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности; 9) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума; в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений; 10) создавать в органах МСУ иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности); 11) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора; 12) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений и т.д.

40. Правовое регулирование финансово-экономической деятельности МСУ.

Согласно ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" **экономическую основу МСУ** составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам МСУ, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения МО.

Экономическую основу МСУ составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), муниципальная и иная собственность, служащая источником получения доходов для органов МСУ и удовлетворения потребностей населения соответствующего МО.

Органы МСУ имеют право создавать в соответствии с законодательством предприятия, учреждения и организации любых организационно-правовых форм.

Важное значение в организации МСУ имеет принцип самодостаточности собственных средств как условие осуществления МСУ, что подтверждается и опытом зарубежных стран, в которых каждый муниципалитет имеет собственность, свои источники доходов в виде местных налогов или четко фиксированной доли общегосударственных налогов.

В настоящее время обеспечение финансово-экономической основы МСУ пока еще недостаточно. Наиболее широкие возможности для формирования финансово-экономической основы деятельности органов МСУ открыло принятие ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" и "Об особенностях эмиссии и обращении государственных и муниципальных ценных бумаг". Эти нормативные правовые акты закрепили основы финансовой и экономической самостоятельности МСУ.

Одна из важных составляющих экономической основы МСУ - **муниципальная собственность**. Муниципальная собственность является достоянием населения, проживающего на соответствующей территории.

В соответствии с законом в **состав муниципальной собственности** входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов МСУ а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и иные финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

В муниципальной собственности могут находиться земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоемы, леса, луга и др.), ценные бумаги и другие финансовые активы, нежилые помещения, предприятия, другие имущественные комплексы, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения, а также имущество, необходимое для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории.

Муниципальная собственность **на землю** формируется путем безвозмездной передачи органами государственной власти РФ и ее субъектов государственных земель, находящихся в границах территории, подведомственной органам МСУ в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

41. Основной субъект права муниципальной собственности, особенности ее реализации

Основным субъектом права муниципальной собственности Конституция РФ определила **население МО**, которое владеет, пользуется и распоряжается муниципальной собственностью. Это принципиальное положение получило дальнейшее развитие в ГК РФ: субъектами права муниципальной собственности объявлены городские и сельские поселения и другие МО. Таким образом, субъектами муниципальной собственности являются различные муниципальные (публично-правовые) образования в целом, а не их органы управления. Кроме того, подтверждена принципиальная установка на четкое разграничение государственной и муниципальной собственности.

От имени соответствующего МО - собственника - его полномочия и в соответствии со своей компетенцией управление муниципальной собственностью могут осуществлять те или иные его органы, а также по их специальному поручению и от их имени - юридические лица и граждане, что не делает их собственниками соответствующего имущества.

Органы МО могут выступать в имущественном обороте в качестве самостоятельных юридических лиц - муниципальных учреждений, обладающих самостоятельным вещным правом оперативного управления на закрепленное за ними имущество. Частью этого имущества - денежными средствами - они будут отвечать по своим обязательствам. При осуществлении ими полномочий собственника - МО - они получают возможность в той или иной мере распоряжаться имуществом этого собственника, поступающим.

выбывающим или составляющим его казну, и именно имущество казны, в первую очередь средства соответствующего бюджета, составляет базу самостоятельной имущественной ответственности такого муниципального собственника по своим долгам.

Муниципальное имущество делится на две части: 1) имущество, находящееся в муниципальной собственности и закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение; 2) средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, которые составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого МО.

С точки зрения интересов имущественного оборота такое разделение муниципального имущества имеет свои особенности - прежде всего для обоснования раздельной имущественной ответственности МО и созданных им юридических лиц по их долгам.

Особенности участия в гражданском обороте МО: 1) к МО не могут применяться правила, регламентирующие создание и ликвидацию юридического лица; 2) в состав имущества МО, которым оно отвечает по своим обязательствам, не включается имущество, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущество, которое может находиться только в муниципальной собственности; 3) обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, допускается лишь в случаях, предусмотренных законом.

42. Особенности приватизации муниципальной собственности

Приватизация - отчуждение (переход) имущества, в основном недвижимого, из муниципальной собственности в частную собственность граждан или юридических лиц в порядке и на условиях, предусмотренных специальным законодательством.

Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

В настоящее время предусматривается использование следующих **способов приватизации**: 1) безвозмездная передача акций акционерных обществ открытого типа, созданных в процессе приватизации, работникам указанных предприятий и приравненным к ним лицам в соответствии с установленными льготами; 2) продажа акций акционерных обществ открытого типа, созданных в процессе приватизации (работникам предприятий и приравненным к ним лицам по закрытой подписке в соответствии с установленными льготами, по инвестиционному конкурсу, коммерческому конкурсу, на аукционе, на специализированном аукционе по продаже акций); 3) продажа предприятий, не являющихся акционерными обществами (на аукционах, по коммерческому и инвестиционному конкурсам); 4) выкуп арендованного имущества, продажа предприятий товариществам в соответствии с установленными льготами.

ГК РФ устанавливает порядок выкупа земельных участков для муниципальных нужд, если таковых для развития поселений оказывается недостаточно. Земельные участки могут быть изъяты у собственников по решению федеральных органов и органов исполнительной власти субъектов РФ. Решение об изъятии подлежит государственной регистрации. Выкупная цена, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником участка. По соглашению с собственником ему может быть предоставлен взамен участок с зачетом его стоимости в выкупную цену.

Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени МО осуществляют органы МСУ, а в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ и уставами МО, - население непосредственно.

Органы МСУ в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

Органы МСУ в соответствии с законом могут в интересах населения устанавливать также условия использования земель, находящихся в границах МО.

Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами МСУ самостоятельно в соответствии с положениями устава.

Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

Органы МСУ также вправе в соответствии с законом создавать **предприятия, учреждения и организации** для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации, исходя из нужд населения.

43. Отношения между органами МСУ и организациями, находящимися в муниципальной собственности

Органы МСУ самостоятельно определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют

руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности.

1. Собственником от имени населения выступает представительный орган, распоряжение и управление объектами муниципальной собственности осуществляет местная администрация в соответствии с правилами, установленными уставом о МСУ и действующим законодательством. **2.** В соответствии с распределением компетенции **органы МСУ вправе:** а) передавать находящиеся в муниципальной собственности объекты во владение и пользование (постоянное или временное), сдавать их в аренду, продавать, отчуждать в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством и правовыми актами представительного органа, изданными в пределах компетенции; б) распоряжаться средствами местного бюджета, внебюджетным и валютным фондами; в) устанавливать при отчуждении муниципальных предприятий ограничения на определенный срок по перепрофилированию этих предприятий, а также по изменению ассортимента выпускаемой ими продукции; г) требовать от соответствующих органов передачи или продажи в муниципальную собственность предприятий, их структурных подразделений, а также иного имущества, находящегося в государственной собственности, если они имеют особое значение для обеспечения коммунально-бытовых и социально-культурных нужд населения данной территории, функционирования ее хозяйственного комплекса; д) получать полную компенсацию за причиненный ущерб в случае отчуждения в государственную собственность объектов муниципальной собственности и др.

Органы МСУ обладают **преимущественным по отношению к государственным органам правом на приобретение** в установленном законом порядке находящихся на их территории зданий, сооружений и иных объектов, которые могут использоваться для местных нужд. **3.** Органы местной администрации в пределах своей компетенции управляют объектами муниципальной собственности, а также распоряжаются средствами соответствующего местного бюджета. **4.** Имущество, являющееся муниципальной собственностью и закрепленное за муниципальным предприятием, принадлежит предприятию **на праве хозяйственного ведения**. **5.** Имущество, являющееся муниципальной собственностью и закрепленное собственником за учреждением, состоящим на муниципальном бюджете, находится **в оперативном управлении этого учреждения**. **6.** Перечень объектов муниципальной собственности, распоряжение которыми осуществляется с согласия представительного органа, а также размер вклада органов МСУ в имущество предприятий из бюджетных средств устанавливаются соответствующим представительным органом.

Материально-техническое обеспечение органов МСУ и муниципальных предприятий и организаций осуществляется на основе прямых хозяйственных связей, оптовой и розничной торговли.

44. Право оперативного управления органов МСУ

Право оперативного управления - это право владеть, пользоваться и распоряжаться закрепленным имуществом собственника в пределах полномочий, установленных законом, в соответствии с целями его деятельности, требованиями собственника и назначением имущества.

Органы МСУ осуществляют право оперативного управления в отношении унитарных предприятий **в соответствии с принципами:**

- 1) неделимости имущества унитарного предприятия;
- 2) материальной заинтересованности работников предприятий (их экономического стимулирования);
- 3) создания фондов этих предприятий по указанию государства; фонды не становятся объектом долевой или иной собственности работников, а принадлежат государству до момента выплат конкретным лицам;
- 4) образования уставного фонда, размер которого не может быть менее минимума, определенного специальным законом. В отсутствие такого закона сохраняет силу общее правило о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности, в соответствии с которым размер уставного фонда капитала муниципального предприятия не должен быть менее суммы, равной тысячекратному размеру минимальной оплаты труда в месяц, установленному законодательством на дату предоставления устава предприятия для регистрации;
- 5) государственной регистрации устава предприятия как единственного учредительного документа такого юридического лица; устав предприятия должен содержать наименование предприятия, место его нахождения, порядок управления деятельностью, предмет и цели деятельности, размер уставного фонда, порядок и источники его формирования;
- 6) единоначалия, т.е. руководящим органом такого предприятия является его единственный руководитель (директор), назначаемый государством и подотчетный ему, а не общему собранию коллектива или какому-либо иному аналогичному органу;
- 7) изъятия государством излишнего неиспользуемого либо используемого не по назначению имущества и распоряжения им по своему усмотрению.

Отчуждать или распоряжаться имуществом такого унитарного предприятия орган МСУ имеет право лишь с разрешения государства.

45. Отношения органов МСУ с физическими и юридическими лицами, не находящимися в муниципальной собственности

Решения, принятые органами МСУ, обязательны для исполнения всеми физическими и юридическими лицами, осуществляющими свою деятельность, независимо от формы собственности.

По вопросам, не входящим в компетенцию органов МСУ, их отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами, занимающимися предпринимательской деятельностью, строятся на основе договоров.

Органы МСУ в соответствии с законом вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций, не находящихся в муниципальной собственности, в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования.

Органы МСУ не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, за исключением случаев, предусмотренных ФЗ и законами субъектов РФ.

Полномочия органов МСУ:

1. Органы МСУ содействуют развитию предпринимательской деятельности на подведомственной территории.
2. Органы МСУ не вправе устанавливать ограничения на ввоз и вывоз продукции и товаров за пределы соответствующей территории либо иные ограничения хозяйственной деятельности, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.
3. Хозяйственные отношения органов МСУ с предприятиями, учреждениями, организациями, не находящимися в составе муниципальной собственности, строятся исключительно на договорной основе.
4. Представительные органы вправе устанавливать в соответствии с законодательством налоговые и иные льготы и преимущества предприятиям в пределах сумм налогов и иных платежей, зачисляемых в доход соответствующего местного бюджета.
5. Использование предприятиями природных ресурсов на соответствующей территории осуществляется с согласия соответствующего органа местного

самоуправления в соответствии с разделением компетенции между органами МСУ, определенным законодательством или уставом о МСУ.

6. Условия использования месторождений полезных ископаемых, находящихся на самоуправляющейся территории, определяются правовыми нормативными актами представительного органа в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ.

Органы МСУ в соответствии с законодательством выступают **заказчиком на выполнение работ** по благоустройству территории МО, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств. Муниципальный заказ может определяться на конкурсной основе.

46. Финансовые основы МСУ

Финансовые ресурсы МСУ состоят из средств местного бюджета, внебюджетного и валютного фондов, средств на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, получаемых кредитных ресурсов, дотаций и субвенций от органов государственной власти, а также средств органов ТОСУ.

В переходный период при формировании и утверждении проектов бюджетов муниципальных районов на 2006-2008 гг. средства районных фондов финансовой поддержки поселений могут распределяться с использованием показателей фактических доходов и расходов за отчетный период или прогнозируемых на плановый период доходов и расходов бюджетов поселений. В переходный период **дотации из региональных фондов финансовой поддержки** муниципальных районов (городских округов), предусмотренных в бюджетах субъектов РФ, могут распределяться с использованием показателей фактических или прогнозируемых доходов и расходов бюджетов муниципальных районов (городских округов):

- 1) в 2006 г. - в размере до 100% от общего объема средств указанных фондов;
- 2) в 2007 г. - в размере до 80% от общего объема средств указанных фондов;
- 3) в 2008 г. - в размере до 50% от общего объема средств указанных фондов.

В Европейской хартии о МСУ для обеспечения финансовой основы организации и деятельности МСУ предлагается руководствоваться

следующими положениями: 1. Органы МСУ имеют право в рамках национальной экономической политики государства на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут самостоятельно распоряжаться при реализации своих функций и задач. 2. Финансовые средства органов МСУ должны быть достаточны для осуществления определенных законом полномочий. 3. Часть финансовых средств органов МСУ должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы МСУ вправе устанавливать в пределах, определенных законом. 4. Финансовые источники, на которых основываются средства органов МСУ, должны быть разнообразными и гибкими, чтобы быть адекватными изменениям в расходах, возникающих при осуществлении компетенции местных органов. 5. Правовыми мерами обеспечивается защита финансово-неустойчивых органов МСУ за счет ввода процедур финансового выравнивания или иных эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и соответственно их расходам. Однако эти процедуры и меры не должны ограничивать свободу выбора органов МСУ в пределах их компетенции. 6. Порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо определенным образом согласовывать с органом МСУ. 7. Предоставление субсидий не должно идти в ущерб свободе выбора органов МСУ в области их собственной компетенции.

Наиболее важной проблемой для существования МСУ является их **финансовая ограниченность**. Абсолютное большинство МО не способно обеспечить реализацию муниципальных программ только за счет местных налогов и сборов, хотя в настоящее время многие страны имеют десятки видов местных налогов и сборов в качестве источников доходов.

47. Местный бюджет и местные налоги

Местный бюджет - это бюджет МО, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют представительные органы МСУ.

Местные налоги и сборы - налоги и сборы, которые самостоятельно устанавливают представительные органы МСУ в соответствии с законами РФ и ее субъектов.

Кроме того, Конституцией РФ предусмотрено, что органы государственной власти, наделяя органы МСУ отдельными полномочиями, передают и необходимые для их осуществления материальные и финансовые ресурсы, компенсируя дополнительные расходы, возникающие в результате их решений.

Эти конституционные положения получили развитие в ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации":

1) местные бюджеты могут включать в качестве составной части сметы расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся МО; 2) регламентированы основные источники поступления в местный бюджет; в его доходную часть зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, а также отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов РФ в соответствии с нормативами, установленными ФЗ и законами субъектов РФ, закрепленными на долговременной основе; финансовые средства, переданные органами государственной власти органам МСУ для реализации отдельных государственных полномочий; поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотаций, субвенций, трансфертные платежи и иные поступления в соответствии с законом и решениями органов МСУ, а также другие средства, образующиеся в результате деятельности органов МСУ; 3) отмечено, что сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию ФОИВ, органами исполнительной власти субъектов РФ; 4) установлено, что в доходной и расходной частях местных бюджетов отдельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами МСУ отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов РФ; 5) определено, что органы государственной власти РФ и ее субъектов обеспечивают минимальные стандарты местных бюджетов.

Минимальные стандарты местных бюджетов - это расчетный объем доходов и расходов местных бюджетов, обеспечивающий покрытие минимально необходимых расходов, - не ниже минимальных государственных социальных стандартов (определенных законом), т.е. основных социальных потребностей граждан, удовлетворение которых гарантируется государством. При определении минимального местного бюджета государство также учитывает социальные нормы - единые или групповые показатели минимально необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном выражении (их денежное выражение составляют финансовые нормы).

Особо выделим право органов МСУ на получение платежей, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории МО, а также право органов МСУ на образование муниципальных внебюджетных фондов и участие в кредитных отношениях.

48. Формы и методы государственного контроля за соблюдением органами МСУ налогового и бюджетного законодательства РФ и ее субъектов

Государство осуществляет контроль за соблюдением органами МСУ налогового и бюджетного законодательства РФ и ее субъектов. Показатели финансовой деятельности органов МСУ, муниципальных предприятий и организаций подлежат учету органами государственной статистики в установленном законом порядке.

Органы государственной власти РФ и ее субъектов гарантируют:

- закрепление за МО на постоянной основе полностью или частично федеральных и региональных налогов в пределах, обеспечивающих долю собственных доходов местных бюджетов в общем объеме собственных и регулирующих доходов (без учета дотаций, субвенций и других средств финансовой поддержки) в размере не менее 70%;
- право органов МСУ самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов;
- право органов МСУ самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в результате увеличения поступления доходов или экономии расходов;
- компенсацию утраченных доходов и повышенных расходов, явившихся следствием законов или иных решений, принятых ФОИВ или органами исполнительной власти субъектов РФ.

Каждое МО имеет собственный бюджет и право на получение в порядке бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Под местным бюджетом в российском законодательстве понимается бюджет МО, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы МСУ. Под бюджетным регулированием - перераспределение средств с целью обеспечения в местных бюджетах минимально необходимого уровня доходов.

Местные финансы включают средства местных бюджетов, муниципальных внебюджетных (включая валютный) фондов, ценные бумаги, принадлежащие органам МСУ, и другие финансовые ресурсы, служащие для осуществления функций органов МСУ.

Их формирование и использование осуществляются на **таких принципах**, как:

- самостоятельность;
- финансовая поддержка МСУ государством;
- права собственника в отношении местных финансов, осуществляемые органами МСУ или непосредственно населением МО;

- защита местных финансов государством.

Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов. Как правило, в современных условиях доходы местных бюджетов также включают дотации, субвенции, средства по взаимным расчетам с другими бюджетами, заемные средства. Другой частью местного бюджета является смета расходов.

Собственные доходы местных бюджетов - это доходы, закрепляемые за местными бюджетами полностью или в определенной части на постоянной основе ФЗ или законами субъектов РФ, а также вводимые представительными органами МСУ и направляемые непосредственно в местные бюджеты.

49. Разработка проекта и исполнение местного бюджета

Разработка проекта и исполнение местного бюджета **осуществляются соответствующей местной администрацией в соответствии с действующим законодательством**, а в пределах расходов, предусмотренных на содержание представительных органов, - самостоятельно представительным органом МСУ.

Вмешательство иных органов и организаций в процесс разработки, утверждения и исполнения бюджета не допускается, если иное не предусмотрено законодательством (например, наличие бюджетного финансирования при реализации региональных программ).

Минимальный размер местного бюджета в части текущих расходов определяется исходя из сохранения обеспеченности расходов по местному бюджету в предыдущем финансовом году с учетом увеличения расходов, вызванного решениями вышестоящих органов власти и управления.

При недостаточности средств, поступающих от закрепленных источников, для осуществления функций, возложенных на органы МСУ органы государственной власти области принимают решение о передаче в местный бюджет в соответствии с действующим законодательством отчислений от регулирующих источников доходов, а также предоставлении дотаций и субвенций.

В случае непредоставления компенсации или гарантийных обязательств органами государственной власти и управления, органами МСУ вышестоящего территориального уровня представительный орган по представлению местной администрации может принять решение о неисполнении данного решения на соответствующей территории. О таком решении незамедлительно информируются соответствующие органы

государственной власти и управления. Такое решение о неисполнении не может быть принято в отношении решений по ликвидации последствий стихийных бедствий и в иных случаях подобного рода в соответствии с федеральным и областным законодательством.

Доходы местных бюджетов, полученные дополнительно в ходе исполнения бюджета, а также суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в результате перевыполнения доходов или экономии в расходах, остаются в распоряжении соответствующих органов МСУ, изъятию не подлежат и используются по их усмотрению.

50. Доходы местных бюджетов

Доходная часть местных бюджетов состоит:

- а) из собственных доходов и поступлений;
- б) финансовой помощи в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований) и др.

К **собственным доходам** местных бюджетов относятся:

- 1) местные налоги и сборы, другие собственные доходы местных бюджетов (земельный налог, налог на имущество физических лиц);
- 2) доли федеральных налогов и доли налогов субъектов РФ, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе. Эти налоги и сборы перечисляются налогоплательщиками в местные бюджеты (часть налога на прибыль организаций в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ, часть НДС по товарам отечественного производства, часть акцизов и др.);
- 3) доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;
- 4) не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации;
- 5) доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений, и муниципальных земель;
- 6) платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством РФ;
- 7) доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей;
- 8) штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ;

9) государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством РФ;

10) не менее 50% налога на имущество предприятий (организаций);

11) подоходный налог с ПБОЮЛов.

51. Расходы бюджетов территорий МСУ: понятие дотаций, субвенций и бюджетное регулирование

Расходы бюджетов территорий МСУ осуществляются за счет собственных доходов, а также дотаций и субвенций, полученных из бюджетов вышестоящего территориального уровня.

Дотации - средства, предоставленные местным бюджетам из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения.

Бюджетное регулирование - это процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы местных бюджетов, осуществляемых с учетом государственных минимальных социальных стандартов.

Субвенции - денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок МО из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и подлежащие возврату в случае их неиспользования по назначению в установленный срок.

Органы МСУ самостоятельно: 1) определяют направления использования средств местных бюджетов; 2) увеличивают, исходя из имеющихся средств, нормы расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения, народного образования, социального обеспечения, культуры, спорта, органов охраны правопорядка, охраны природы; направляют доходы от налога с владельцев транспортных средств целевым назначением на развитие транспортных коммуникаций; 3) устанавливают дополнительные льготы и пособия для отдельных категорий населения, нуждающихся в социальной защите; 4) образуют резервные и целевые фонды; 5) устанавливают размер расходов на содержание образуемых органов.

Перечисленные выше решения принимаются представительными органами по представлению или при наличии заключения местной администрации о наличии финансовых ресурсов для реализации данных решений.

Исполнительные органы МСУ могут вкладывать свободные средства в хозяйственные мероприятия, в акции, ценные бумаги, а также предоставлять в установленном порядке процентные и беспроцентные займы.

В местном бюджете предусматриваются суммы, необходимые для возврата полученных ссуд, долгов и оплаты процентов по ним.

Финансовые ресурсы МСУ могут быть **на договорной основе объединены со средствами** предприятий, учреждений, организаций и граждан для финансирования строительства, ремонта и содержания объектов социальной и производственной инфраструктуры.

Кроме бюджетных финансовых ресурсов органы МСУ имеют и **внебюджетные (включая валютный) фонды**. Внебюджетные фонды МО создаются только целевыми. Право на их образование является исключительной компетенцией представительных органов МСУ. Они самостоятельно в соответствии с законодательством РФ и ее субъектов утверждают положение о внебюджетном, в том числе валютном, фонде, устанавливают порядок формирования и использования средств этих внебюджетных фондов и контроля за их использованием, привлекая для этих целей аудиторов.

52. Источники формирования муниципальных внебюджетных фондов

Муниципальные внебюджетные фонды формируются за **счет следующих источников:**

1) добровольных взносов юридических и физических лиц; 2) доходов от аукционов, за исключением доходов от приватизации предприятий, реализации имущества (актива) действующих, ликвидируемых и ликвидированных предприятий муниципальной собственности, а также незавершенных строительных объектов; 3) штрафов за загрязнение окружающей среды, нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранного законодательства, санитарных норм и правил, а также платежей, компенсирующих причиненный ущерб. Суммы этих штрафов и платежей используются по целевому назначению на проведение природоохранных, профилактических и оздоровительных мероприятий; 4) штрафов за порчу и утрату памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности, другие нарушения законодательства об охране этих объектов, а также платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб. Суммы этих штрафов и платежей используются на проведение мероприятий по восстановлению и поддержанию в сохранности памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности; 5) иных доходов внебюджетных фондов в соответствии с законодательством РФ.

Муниципальный валютный фонд формируется за счет добровольных валютных взносов юридических и физических лиц и других поступлений. Не могут быть направлены в муниципальные внебюджетные фонды налоги и другие платежи, предусмотренные законодательными актами органов государственной власти и правовыми актами органов МСУ для зачисления в местный бюджет.

Средства внебюджетных фондов **находятся на специальных счетах**, открываемых органом МСУ и (или) органом управления внебюджетным фондом в банковских учреждениях, изъятию не подлежат и расходуются в соответствии с целевым назначением. **Право распоряжения средствами** внебюджетного фонда в соответствии с положением о данном фонде принадлежит органу МСУ или, если это предусмотрено положением, органу управления данным фондом. В орган управления внебюджетным фондом могут входить представители органов МСУ, заинтересованных предприятий, учреждений и организаций, иные заинтересованные лица.

К финансовым средствам бюджетного регулирования местных бюджетов законодательство РФ относит:

- 1) часть федеральных и региональных налогов, передаваемых в местные бюджеты по нормативам, утверждаемым органами государственной власти субъектов РФ в порядке бюджетного регулирования на планируемый год;
- 2) дотации и субвенции из бюджетов субъектов РФ, а по федеральным программам - из федерального бюджета;
- 3) средства, выделяемые из бюджетов субъектов РФ для финансовой поддержки муниципальных МО местными бюджетами по взаимным расчетам за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

53. Распределение средств фонда финансовой поддержки МО и их бюджетное регулирование

Распределение средств фонда финансовой поддержки МО регламентировано ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Принципы гласности в межбюджетных отношениях МО и субъектов РФ предполагают, что устанавливаются понятные и приемлемые для населения МО критерии определения нормативов отчислений от регулирующих доходов, доля (в процентах) органов МСУ в общем объеме финансовой поддержки МО, объем финансовой помощи в различных формах, выделяемой нуждающимся в ней МО, с соответствующей аргументацией, информирование органов МСУ о проектируемых и утвержденных показателях бюджетного регулирования.

Наряду с принципом гласности при осуществлении бюджетного регулирования необходимо:

- сочетать интересы между всеми уровнями бюджетной системы;
- обеспечивать, распределяя налоги на постоянной основе (полностью или в фиксированной доле) между звеньями бюджетной системы, при достаточности налогового потенциала минимально необходимый уровень собственных доходов местных бюджетов;
- применять субъектами РФ единую для всех МО учитывающую их индивидуальные особенности методологию при определении размеров финансовой помощи, а также доли регулирующих налогов и налогов, закрепляемых на постоянной основе;
- выравнивать посредством бюджетного регулирования до минимально необходимого уровня душевые бюджетные доходы МО, не имеющих достаточного налогового потенциала;
- сокращать по возможности встречные финансовые потоки;
- компенсировать местным бюджетам уменьшение доходов или увеличение расходов вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;
- выравнивать развитие отстающих по объективным причинам МО до минимально необходимого уровня;
- повышать заинтересованность органов МСУ в увеличении собственных доходов в местных бюджетах;
- обеспечивать взаимную ответственность между звеньями бюджетной системы за соблюдение обязательств по межбюджетным отношениям.

Регулирующие доходы местных бюджетов - это федеральные и региональные налоги, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты в порядке бюджетного регулирования сверх собственных доходов.

54. Размеры федеральных и региональных налогов, закрепляемых за местными бюджетами на постоянной основе

Из федеральных и региональных налогов за местными бюджетами **на постоянной основе закрепляются:** 1) не менее 50% налога с имущества юридических лиц; 2) платежи за пользование недрами и природными ресурсами в соответствии с законодательством РФ; 3) часть доходов от приватизации государственного имущества в соответствии с

государственной программой приватизации; 4) подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью; 5) часть подоходного налога с физических лиц в пределах не менее 50% по каждому МО; 6) часть налога на прибыль предприятий и организаций в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ; 7) часть налога на добавленную стоимость по товарам отечественного производства (за исключением драгоценных металлов и драгоценных камней, отпускаемых из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ), в пределах не менее 10% в среднем по субъекту РФ; 8) часть акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ; 9) часть акцизов на остальные виды подакцизных товаров (кроме акцизов на минеральное сырье, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту РФ.

Дотации местным бюджетам - средства, выделяемые местным бюджетам в твердой (абсолютной) сумме из бюджетов субъектов РФ в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения.

Субвенции местным бюджетам - суммы, выделяемые на конкретные цели и определенный срок местным бюджетам из федерального бюджета субъектов РФ.

Как правило, **основными формами финансовой поддержки МО** являются дотации и субвенции. Порядок их предоставления и объем, в том числе и средств, выделяемых для финансовой поддержки МО, устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ и используются для финансирования расходов минимального местного бюджета в случае недостаточности налогового потенциала собственных доходов и регулирования размера налогов на территории МО.

Субвенции предоставляются на инвестиционные проекты и целевые программы, прошедшие экспертизу и получившие одобрение органов МСУ, и другие конкретные цели. Органы государственной власти субъектов РФ разрабатывают положение об условиях и порядке представления, рассмотрения и утверждения инвестиционных проектов и программ, осуществляют контроль за целевым использованием выделенных средств, в том числе на основе представления получателем субвенции обязательной отчетности в установленном порядке.

Для дополнительного пополнения доходной части местных бюджетов необходимо привлечение средств инвесторов для реализации программ социально-экономического развития МО. Привлечение таких средств осуществляется путем заключения договоров между инвесторами и органами МСУ.

55. Расходы и возможные источники пополнения местного бюджета

Источниками пополнения местного бюджета **могут также стать:** 1) покупка органами МСУ за счет внебюджетных средств государственных и негосударственных ценных бумаг, акций и облигаций с обязательным зачислением доходов по ним в местный бюджет; 2) выпуск муниципальных займов и заключение кредитных договоров в пределах сумм, установленных представительным органом МСУ.

Доходы от облигаций муниципальных займов освобождаются от обложения налогами. Выплата процентов и погашение долга по муниципальным займам обеспечиваются за счет средств местных бюджетов, а в случае недостаточности этих источников - за счет соответствующих внебюджетных фондов.

Органам МСУ могут предоставляться на договорной основе **кредиты** исходя из согласованных условий и в пределах, устанавливаемых представительными органами МСУ. Конкретные условия предоставления и погашения кредитов определяются договором, заключаемым между органом МСУ и банком.

Органы МСУ вправе получать в местном бюджете предусмотренные законами РФ и законами ее субъектов **налоги с филиалов и представительств**, головные предприятия которых расположены на их территориях. Решения о разовых добровольных сборах средств граждан для финансирования регулирования возникающих трудностей местного значения могут принимать также представительные органы МСУ или непосредственно население.

Исходя из того что бюджет МО состоит из минимального бюджета и бюджета развития, расходы соответственно различаются на текущие расходы и расходы, связанные с развитием МО. Такое деление является традиционным не только для практики финансовой деятельности органов МСУ нашей страны, но и зарубежных стран.

К текущим расходам относятся расходы на содержание и капитальный ремонт жилищно-коммунального хозяйства МО, учреждений образования, науки, культуры, физкультуры и спорта, социальную поддержку населения, содержание пассажирского транспорта общественного значения и другие расходы, не входящие в бюджет развития.

Расходная часть бюджета развития, как правило, включает ассигнования на инвестиционную и инновационную деятельность, связанную с капитальными вложениями в социально-экономическое развитие МО, иные расходы на расширенное воспроизводство.

Вместе с тем расходы МО можно классифицировать в зависимости от того, на осуществление каких полномочий они направляются. В частности, среди

полномочий органов МСУ выделяются собственные полномочия, связанные с решением задач местного значения, а также делегированные органами государственной власти. С учетом этого расходная часть местного бюджета включает в себя: 1) расходы, связанные с выполнением функций органов МСУ; 2) расходы, связанные с выполнением государственных полномочий, делегированных органам МСУ.

В заключение следует отметить, что органы МСУ несут ответственность за исполнение местных бюджетов. Отчетность об исполнении местных бюджетов они представляют в установленном законодательством и уставом МО порядке.

56. Полномочия представительных органов по принятию решения об образовании целевых внебюджетных фондов

Представительные органы вправе принимать решение об образовании целевых внебюджетных фондов, в которые включаются: **1)** добровольные взносы и пожертвования граждан, предприятий, учреждений и организаций; **2)** штрафы, взимаемые за получение предприятиями и организациями необоснованной прибыли (доходов) в связи с завышением цен (тарифов) на продукцию (работы, услуги); **3)** штрафы за загрязнение окружающей среды и нерациональное использование природных ресурсов и за другие нарушения природоохранного законодательства, санитарных норм и правил, а также платежи, компенсирующие причиненный ущерб. Суммы этих штрафов и платежей используются на проведение природоохранных и оздоровительных мероприятий; **4)** штрафы за порчу и утрату объектов историко-культурного наследия, другие нарушения соответствующего законодательства, а также платежи, компенсирующие причиненный ущерб. Суммы этих штрафов и платежей используются на проведение мероприятий по восстановлению и поддержанию объектов историко-культурного наследия; **5)** штрафы за административные правонарушения, совершенные на территории МСУ; **6)** иные внебюджетные средства.

Налоги и другие платежи, предназначенные для зачисления в бюджет, не подлежат направлению во внебюджетные фонды. Бюджетные средства не могут перечисляться во внебюджетные фонды.

Средства внебюджетных фондов находятся на специальных счетах в банковских учреждениях, изъятию не подлежат и расходуются местной администрацией либо органом управления внебюджетным фондом согласно положениям о внебюджетных фондах, принимаемым представительным органом.

Представительный и исполнительный органы и другие органы МСУ, являющиеся юридическими лицами, **вправе** в порядке и в пределах, установленных законодательством или правовым актом, принятым

представительным органом власти: 1) пользоваться на договорных началах кредитами на производственные и социальные цели; 2) выдавать процентные и беспроцентные ссуды другим органам МСУ, предприятиям, учреждениям и организациям; 3) выпускать местные займы для развития социальной и производственной инфраструктуры; 4) создавать целевые фонды и передавать их любому банку в качестве ресурсов кредитования целевых программ и мероприятий для решения территориальных задач; 5) получать кредиты в коммерческих банках и кредитных учреждениях; 6) создавать финансово-кредитные организации и учреждения (банки, страховые, инвестиционные и иные компании), в том числе с использованием бюджетных средств, в порядке, установленном действующим законодательством.

В настоящее время **осуществление этого закона затруднено** ввиду сложного экономического состояния значительного большинства субъектов РФ и недостаточности правовой базы. Практически около десяти субъектов РФ являются донорами, остальные получают из федерального центра различного рода дотации и субвенции. Правовое же регулирование деятельности МСУ осуществляется главным образом субъектами РФ, а также в основном ими оказывается финансовая и материально-техническая помощь МСУ.

57. Правовые и политические гарантии МСУ

Правовые гарантии МСУ:

1. Запрет на ограничение прав МСУ, установленный Конституцией РФ, ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", другими ФЗ.

2. Обязательность следующих решений для всех субъектов права, находящихся на территории МО принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления:

а) решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов и должностных лиц МСУ, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории МО предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами МСУ и гражданами;

б) решения органов и должностных лиц МСУ могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда;

в) неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц МСУ влечет ответственность в соответствии с законом.

Политические гарантии деятельности МСУ являются важной предпосылкой его реализации. Под **политическими гарантиями** местного самоуправления следует понимать демократический характер самого политического режима в стране, который не только обуславливает предоставление населению права на МСУ, но и оказывает ему всяческую поддержку и защиту со стороны государственных органов власти.

Одна из таких гарантий, в результате которой реализуется принцип разграничения компетенций, - это характер отношений между государством и МСУ. Как показывает опыт политического развития последних лет, в РФ произошло существенное ограничение сферы полномочий государства, в результате которого осуществляется децентрализация власти, хотя и не всегда работающая на укрепление государственности. Четко определенная сфера государственной компетенции в Конституции РФ создает необходимое политическое и правовое пространство для становления демократических структур гражданского общества, формирования и развития МСУ. В России признан и конституционно закреплён принцип идейного и политического плюрализма. В ходе муниципальных выборов активное участие принимают политические партии, общественно-политические движения, избирательные объединения. Политический плюрализм и идеологическое разнообразие, являясь составной частью политических гарантий МСУ влияет, хотя и не всегда однозначно, на осуществление демократического режима государственного устройства и функционирования на местном уровне.

58. Экономические и социальные гарантии МСУ

Экономические гарантии - это прежде всего наличие муниципальной собственности и собственных финансовых ресурсов, возможность нахождения в муниципальной собственности земли и других природных ресурсов.

МСУ реально лишь тогда, когда оно обеспечено экономически. Это подтверждается и предшествующим опытом в нашей стране и за рубежом. Отсутствие экономической самостоятельности - главная из причин бесправия органов МСУ. Построенная на перераспределении финансовых ресурсов бюджетная система не оставляла места для самостоятельности МО. Функции местных Советов сводились к поддержке собственной жизнедеятельности и финансированию социальных мероприятий за счет выделяемых из государственного бюджета средств. Такое бюджетное регулирование приводило к полной зависимости местных Советов от вышестоящих органов власти и управления, в том числе и по тем вопросам, которые носили сугубо

местный характер, могли и должны были решаться на местном уровне. Такая же ситуация существует во многих МО и сейчас.

В числе основных социальных гарантий МСУ следует назвать развитие муниципальной социальной структуры общества, формирование основных социальных групп с определенными социально-экономическими интересами и потребностями, в основном сложившиеся институты гражданского общества.

Как свидетельствует практический опыт деятельности отдельных МО, в решении тех или иных задач местного значения, как правило, бывают заинтересованы различные по своим территориям социальные общности. Отсюда основным механизмом учета интересов отдельных сообществ и каждого жителя в отдельности становится **полицентрическая социальная организация**. При наличии множества различных организационных уровней формирования местных сообществ (например, микрорайон, улица, квартал, поселок, район, город и др.), имеющих по закону право на МСУ, формируется система, способная смягчать или устранять конфликты интересов и поддерживать правомерную конкуренцию, разрешать разнообразные социальные вопросы в большом и малом МО.

Особое значение в этих условиях приобретает деятельность **разнообразных комитетов, комиссий, союзов, ассоциаций** (домовых и уличных комитетов, комитетов общественного территориального управления, союзов за здоровую окружающую среду комиссий по развитию гуманитарного образования, изучению истории улицы или района и т.п.), которые позволяют на договорной основе не только определять интересы населения, формулировать их притязания, но и осуществлять МСУ. Возможность для людей представлять через институты гражданского общества свои интересы означает, что они способны самостоятельно мыслить, общаться с другими людьми и иметь общие взгляды на то, как действовать в интересах местного сообщества. В таких условиях каждый человек, гражданин вначале организует себя, потом учится совмещать или согласовывать свои личные интересы с общественными.

59. Общие социальные гарантии жителям закрытого административно-территориального образования (ЗАТО)

Общие социальные гарантии гражданам, проживающим и работающим в условиях особого режима ЗАТО, включают:

- повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, меры социальной защиты, льготы в оплате труда, государственном страховании и гарантии занятости, устанавливаемые законодательством РФ, а также решениями Правительства РФ.

- решение вопросов переселения и обеспечения жильем граждан, утративших производственную, служебную связь с предприятиями и (или) объектами, и если согласно условиям особого режима ЗАТО дальнейшее проживание в нем для них ограничено; указанные вопросы решаются по согласованию с гражданами соответствующим предприятием, объектом, министерством или ведомством, в том числе за счет средств, выделяемых Правительством РФ на эти цели, с последующей передачей этих средств в порядке долевого участия на строительство органам МСУ в местах предполагаемого расселения.

Граждане, переезжающие на другое место жительства, получают:

- компенсацию за сданное ими в федеральную или муниципальную собственность жилье по сложившимся в данном регионе ценам за 1 кв. м жилой площади либо обеспечиваются жильем по установленным нормам на новом месте жительства в порядке, устанавливаемом Правительством РФ;
- обязательное бесплатное государственное страхование для лиц, проживающих или работающих в ЗАТО, на случай причинения ущерба их жизни, здоровью и имуществу из-за радиационного или иного воздействия при аварии на предприятиях и (или) объектах;
- сохранение средней заработной платы с учетом месячного выходного пособия и непрерывного трудового стажа за работниками предприятий и (или) объектов, других юридических лиц, расположенных на территории ЗАТО, высвобождаемыми в связи с реорганизацией или ликвидацией указанных организаций, а также при сокращении численности или штата указанных работников, на период трудоустройства (но не более чем на шесть месяцев).

Высвобождаемым работникам предоставляются и другие льготы и компенсации в соответствии с законодательством, а именно: возможности досрочного (но не ранее чем за два года) выхода на пенсию высвобождаемым работникам по их желанию в случае ликвидации предприятий и (или) объектов, а также других юридических лиц, расположенных на территории ЗАТО, уменьшения объемов или перепрофилирования производства, влекущих за собой сокращение штатов.

Обращения органов и должностных лиц МСУ подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены.

60. Дополнительные гарантии органов МСУ, их выборных должностных лиц, судебная защита их прав

Представительные органы МСУ обладают правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ.

Федеральное законодательство предусматривает **дополнительные гарантии** для депутатов, членов выборного органа МСУ. Их содержание можно свести к следующим основным положениям:

- создание условий для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий;
- защита прав, чести и достоинства;
- определение полномочий на срок не меньше двух лет;
- установленный срок полномочий не может быть изменен в течение текущего срока полномочий;
- законодательное закрепление статуса депутатов, членов выборного органа МСУ и выборных должностных лиц МСУ и ограничений, связанных со статусом этих лиц, возможно только на основании Конституции РФ, ФЗ и законов субъектов РФ;
- депутаты, члены выборных органов МСУ, выборные должностные лица МСУ на территории МО не могут быть задержаны (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта РФ;
- наличие социальных гарантий, связанных с пребыванием на этих должностях.

Граждане, проживающие на территории МО, органы и должностные лица МСУ вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права МСУ актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов и должностных лиц МСУ предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.

Особое место среди юридических гарантий занимает **судебная защита МСУ**. "Органы местного самоуправления, - записано в Европейской хартии МСУ, - должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов МСУ".

В российском законодательстве судебная защита МСУ трактуется более широко, нежели это предусмотрено Европейской хартией МСУ. Судебная защита гарантируется **не только для органов МСУ, но и для граждан,**

проживающих на территории МО, и должностных лиц МСУ учреждений и организаций, а также общественных объединений.