

ЧЕРНОВ СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

**Конституционные основы местного самоуправления.
Территориальные основы местного самоуправления. Организационные
основы местного самоуправления. Экономическая и финансовая основа
местного самоуправления. Организационные основы местного
самоуправления. Особенности организации местного самоуправления
в городах федерального значения. Особенности организации местного
самоуправления в наукоградах и на приграничных территориях.
Особенности организации местного самоуправления в закрытых
административно-территориальных образованиях (ЗАО).**

Часть 2

Для магистров юридического факультета

**Специальность:
Конституционное и муниципальное право
40.04.011**

Петрозаводск 2014

СОДЕРЖАНИЕ:

6.5.2. Конституционные основы местного самоуправления.....	2-3
6.5.3. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления в России. Законодательные акты субъектов Российской Федерации.....	4 - 11
6.5.4. Муниципальные правовые акты и судебные акты (решения), содержащие правовые позиции и нормативные предписания по вопросам организации местного самоуправления.....	11-17
7. Тема 6. Территориальные основы местного самоуправления. Организационные основы местного самоуправления. Экономическая и финансовая основа местного самоуправления.	116
7.6.1. Территориальные основы местного самоуправления. Понятие и виды муниципальных образований.	18-20
7.6.2. Создание, объединение и преобразование муниципальных образований, изменение их границ. Порядок образования муниципальных образований	20 - 29
8. Тема 7. Организационные основы местного самоуправления.....	29-
8.7.1. Понятие организационных основ местного самоуправления.....	29-31
8.7.2. Понятие системы органов местного самоуправления.....	31-34
8.7.3. Представительные органы местного самоуправления.....	34- 41
8.7.4. Организация работы представительных органов местного самоуправления.....	41 - 44
8.7.5. Исполнительные органы местного самоуправления.....	44- 46
9. Тема 8 . Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах и на приграничных территориях. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО).....	46
9.8.1. Понятие ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.....	46 - 51
9.8.2. Конституционная ответственность. Административная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.....	51 -59
9.8.3. Дисциплинарная ответственность должностных лиц местного самоуправления.....	59 -64
9.8.4. Гражданско-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.....	64-70
9.8.5. Уголовная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.....	70-74
10. Тема 9. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения.....	74
10.9.1. Система органов муниципальной власти самоуправления в городах федерального значения.....	74- 77
10.9.2. Особенности осуществления полномочий органов местного самоуправления.....	77-82
10.9.3. Состав муниципального имущества в городах федерального значения.....	82- 84
11. Тема 10. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах и на приграничных территориях. Особенности организации	

местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО).....	84
11.10.1. Правовой статус наукоградов.....	84-90
11.10.2. Критерии для возможного присвоения статуса наукограда.....	90- 93
11.10.3. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО).....	93-99

ТЕМЫ КУРСОВЫХ И ДИПЛОМНЫХ РАБОТ ПО УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РФ».....	195-197
--	---------

Нормативные и иные правовые акты.....	99-101
литература.....	101- 107

ГЛОССАРИЙ	107-112
-----------------	---------

6.5.2. Конституционные основы местного самоуправления

В России местное самоуправление является конституционно закрепленной реальностью, российская концепция местного самоуправления отражает и общие закономерности, и свои внутригосударственные особенности (в том числе связанные с федеративной структурой государства). Можно назвать следующие главные черты этой концепции.

Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации закреплены в Конституции РФ. Ее принятие в 1993 г. положило начало новому периоду развития местного самоуправления в Российской Федерации. Конституция РФ 1993 г. закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя России. Ч. 2 ст. 3 Конституции устанавливает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Из этого можно сделать вывод, что местное самоуправление является одним из предусмотренных Конституцией РФ способов реализации публичной власти в Российской Федерации.

Конституция РФ закрепляет общие принципы построения и функционирования муниципальной власти, единые для всей системы местного самоуправления в Российской Федерации, а также государственные гарантии осуществления местного самоуправления. основополагающие нормы о независимости местного самоуправления содержатся в ст. 12 Конституции РФ.

Гл. 8 Конституции РФ полностью посвящена организации местного самоуправления в Российской Федерации, в ней устанавливаются основные формы и способы осуществления местного самоуправления, территориальные основы местного самоуправления, основные полномочия его органов.

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

В ст. 131 фиксируются гарантии территориального верховенства (самостоятельности) местного самоуправления. К их числу Конституция относит основной круг территорий, на которых может осуществляться местное самоуправление (городские, сельские поселения); запреты на изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, без учета мнения населения соответствующих территорий.

В ст. 132 определяется круг вопросов местного значения (предметы ведения местного самоуправления), в решении которых органы местного самоуправления самостоятельны: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; осуществление охраны общественного порядка; решение иных вопросов местного значения.

В ст. 133 Конституции РФ устанавливает запрет на ограничение тех прав местного самоуправления, которые закреплены в Конституции РФ и федеральных законах.

1. Местное самоуправление в России - часть конституционного строя общества и государства. В гл. 1 Конституции РФ "Основы конституционного строя" включена ст. 12, закрепившая, что " в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление". Строй общественной и государственной жизни в России учитывает наличие местного самоуправления и должен способствовать реализации и совершенствованию его институтов.

Местное самоуправление выделено в качестве элемента конституционного строя, это означает, что Конституция РФ связывает местное самоуправление с реализацией прав и свобод человека, обеспечением гражданского мира и согласия в обществе, с незыблемостью демократической организации российской государственности.¹

2. В основе концепции местного самоуправления в Российской Федерации лежит также принцип народовластия. То есть, местное самоуправление в России является одной из форм народовластия. Конституция РФ (ст. 3) определила, что "носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ". Он "осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления". Таким образом, концептуально местное самоуправление рассматривается как один из уровней единой публичной власти в государстве.

3. Местное самоуправление призвано играть важную роль в качестве одного из принципиальных инструментов соединения публичной власти и гражданского общества.

Это в какой-то мере сближает местное самоуправление с общественными институтами, однако не отождествляет с ними.

4. Российская конституционная концепция местного самоуправления строится на наличии личного права каждого гражданина и коллективного права граждан (населения) на осуществление местного самоуправления.

Таким образом, реализация права гражданина на участие в решении вопросов местного значения заключается: во-первых, в формировании органов местного самоуправления; каждый гражданин (достигший соответствующего возраста, дееспособный) имеет право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления; во-вторых, в участии в местных референдумах, голосованиях по отзыву депутатов и иных выборных лиц, сходах граждан, осуществлении правотворческой инициативы, публичных слушаниях, собраниях, конференциях, опросах граждан и т.д.; в-третьих, в доступе к муниципальной службе.

5. Концепция предполагает самостоятельность местного самоуправления. Это закреплено в ст. 12 Конституции РФ: "Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно". Принцип самостоятельности предполагает, что местное самоуправление занимает свое

¹ См.: Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 85

место в системе общественных в целом и конкретно государственно-правовых отношений. Являясь "вариантом" публичной власти, местное самоуправление не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти, оно должно быть частью единой власти и одновременно характеризоваться как народное самоуправление.²

Таким образом, признание местного самоуправления как разновидности власти народа - муниципальной власти, которая, являясь публичной, не является государственной, означает существование муниципальной и государственной власти как самостоятельных форм публичной власти.

6. Конституционный принцип разделения властей. По вертикали на уровне государственной власти – это в соответствии с Конституцией РФ (ст. 10) это законодательная, исполнительная и судебная. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Но есть и вертикальное разделение - между разными уровнями власти. А таких уровней в России три: государственная власть Российской Федерации; государственная власть субъектов РФ; местное самоуправление как форма публичной власти. Следовательно, принцип разделения властей по вертикали имеет прямое отношение и к местному самоуправлению, предполагая определение его предметов ведения и полномочий, а также самостоятельность в их осуществлении.³

7. В российской действительности допускается в полной мере развитие начал местного самоуправления - самоорганизация, самодеятельность, саморегулирование, самоконтроль, самоответственность.

8. Необходимость законодательного закрепления местного самоуправления, его полномочий и материально-экономического фундамента. Для этого оно должно иметь правовые возможности (полномочия), объекты собственности и финансово-экономические средства. Местное самоуправление не только располагает своими правами, но и что-то делает по поручению государства. Экономическим фундаментом местного самоуправления является муниципальная собственность, государство обеспечивает ее равную защиту с частной, государственной и иными формами собственности (ст. 8 Конституции РФ). В необходимых случаях местное самоуправление получает материальные и финансовые средства от государства (ст. 132 Конституции РФ).

² См.: Стенограмма парламентских слушаний "Проблемы законодательства в области местного самоуправления" от 19 января 2001 г.; Стенограмма "круглого стола" в Конгрессе муниципальных образований от 16 января 2001 г.//Местное право. 2001. N 2, 3. С. 17, 18, 54.

³ См.: Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 88



http://xreferat.ru/image/73/1306540755_1.gif

6.5.3. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления в России. Законодательные акты субъектов Российской Федерации

В преамбуле к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Федерации"(с изменениями от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 апреля, 29 июня, 21 июля, 12 октября, 27, 31 декабря 2005 г., 2, 15 февраля, 3 июня, 18, 25, 27 июля, 16 октября, 1, 4, 29 декабря 2006 г., 2 марта, 26 апреля, 10 мая, 15, 18 июня, 21 июля, 18 октября, 4, 8 ноября 2007 г., 10 июня, 23 июля, 25 ноября, 25 декабря 2008 г., 7 мая, 23, 28 ноября подчеркивается его значение. Отмечается, что именно он устанавливает принципы, по которым в настоящее время организована муниципальная власть на территории всей Российской Федерации.

Основными нововведениями Закона являлись:

- 1) построение двухуровневой модели местного самоуправления, т.е. создание в составе муниципального района городских и сельских поселений
- 2) установление новых принципов определения границ муниципальных образований ;
- 3) закрепление за каждым типом муниципального образования собственного перечня вопросов местного значения;
- 4) расширение видов форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления за счет включения таких форм, как голосование по отзыву депутата, публичные слушания, конференция по вопросам местного значения ;
- 5) введение принципа разделения властей на местном уровне;
- 6) определение численности депутатов представительных органов местного самоуправления на федеральном уровне;
- 7) введение контрактной системы для главы местной администрации;
- 8) закрепление за каждым типом муниципального образования перечня муниципального имущества;
- 9) введение процедуры "банкротства муниципального образования" ;
- 10) усиление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, например, возможное временное исполнение полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ в некоторых случаях; Данные нововведения, несмотря на их инновационный характер, соответствуют конституционной природе местного самоуправления. Они призваны построить эффективную систему местной власти, которую охраняет государство с помощью системы гарантий местного самоуправления.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:⁴

* определение общих принципов организации местного самоуправления в России, устанавливаемых комментируемым Законом;

* правовое регулирование по предметам ведения России и в пределах полномочий России по предметам совместного ведения России и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;

⁴ См.: Ч. 1 ст. 5 ФЗ от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

* правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

* правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном комментируемым Законом.

Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается т.е. только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ и законодательными актами федерального уровня.⁵

То же самое предусмотрено в ч. 2 ст. 6 Закона в рамках регламентации полномочий органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления, но с за исключением одного момента: в указанной норме предусмотрено, что осуществление таких исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий допускается также в случаях и порядке, установленных законами субъектов РФ, принимаемыми в соответствии с Конституцией РФ и законодательными актами федерального уровня.

Согласно правовой позиции, изложенной в Постановлении КС России от 30 ноября 2000 г. N 15-П, Конституция РФ прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения, т.е. при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления (ст. 132, ч. 2; ст. 15, ч. 2); формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и принятыми в соответствии с нею федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей; тем самым в такой сфере совместного ведения России и ее субъектов, как обеспечение законности (ст. 72, п. "б" ч. 1), устанавливаются пределы полномочий субъекта РФ в контроле за законностью при осуществлении местного самоуправления, рамки которого в соответствии с Конституцией РФ конкретизируются Законом 1995 г. о местном самоуправлении (глава VII), другими федеральными законами.

Для муниципального образования каждого типа — поселение, муниципальный район, городской округ — Закон определяет свой круг вопросов местного значения. Если прежде предметы ведения муниципальных образований различных уровней должны были разграничиваться законами субъектов Российской Федерации (чего на практике почти не было), то теперь их исчерпывающие перечни закреплены Федеральным законом 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁵ Ч.2 ст. 5 ФЗ от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации

Признана неприемлемой формула старого закона о том, что местное самоуправление вправе принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные законами субъектов России к вопросам местного значения. Участие субъектов Российской Федерации в определении этих вопросов, по сути, исключено. Их перечень не может быть изменен иначе как путем внесения изменений в новый федеральный закон. Тем самым установлена еще одна федеральная гарантия оптимального наполнения функционального содержания местного самоуправления, связанного с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения.

3. В части 3 статьи предусмотрено, что в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ, комментируемому Закону применяются Конституция РФ и комментируемый Закон. Тем самым определено верховенство норм Конституции РФ и комментируемого Закона, регулирующих вопросы местного самоуправления, над нормами такого же рода других федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов РФ.

В основе такого регулирования можно увидеть две составляющие. Во-первых, это нормы Конституции, устанавливающие верховенство норм Конституции РФ и федеральных законов: Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ (ч. 2 ст. 4); Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ; законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ (ч. 1 ст. 15); по предметам ведения России принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ (ч. 1 ст. 76); указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ч. 3 ст. 90); постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ (ч. 3 ст. 115).

Во-вторых, в основе рассматриваемой нормы лежит положение ч. 2 ст. 4 комментируемого Закона, согласно которому изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных данным Законом, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Закон (см. комментарий к указанной статье). Закону отведено центральное, системообразующее место среди правовых актов, составляющих правовую основу местного самоуправления. Данное положение дополняет правило ч. 12 ст. 85 Закона, согласно которому до приведения иных федеральных законов в соответствие с положениями данного Закона указанные федеральные законы действуют в части, не противоречащей данному Закону.

С 1 января 2014 года вводится новый порядок осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Федеральный закон от 21.12.2013 N 370-ФЗ "О внесении изменений в статью 77 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"

Изменениями определяется компетенция органов государственного контроля (надзора) в указанной сфере, а также принципы осуществления государственного контроля (надзора).

Закрепляется возможность возложения контрольных полномочий на государственные органы не только федеральными законами, но и законами субъектов РФ.

Поправками предусматривается осуществление государственного контроля (надзора) на основе ежегодных планов проведения проверок, формируемых прокуратурами субъектов РФ на основе проектов ежегодных планов, подготовленных органами государственного контроля (надзора).

При этом плановая проверка одного и того же органа или должностного лица местного самоуправления может проводиться не чаще одного раза в два года. Устанавливаются основания проведения внеплановых проверок.

Вводится запрет на дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней.

Кроме того, поправками определяются:

* порядок размещения информации о результатах проведенной проверки на официальном сайте соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет";

* порядок направления органами государственного контроля (надзора) запросов о предоставлении информации, минимальный срок ее предоставления, а также основания непредставления органами местного самоуправления запрашиваемой информации.⁶

6.5.4. Муниципальные правовые акты и Судебные акты (решения), содержащие правовые позиции и нормативные предписания по вопросам организации местного самоуправления

Часть 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ определяет муниципальный правовой акт как решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.⁷

Муниципальный правовой акт может быть как индивидуальный, так и нормативный. Кроме того, муниципальные правовые акты можно разграничить по следующим основаниям:

⁶Федеральный закон вступил в силу с 1 января 2014 года

См.: КонсультантПлюс, http://www.consultant.ru/law/hotdocs/30385.html?utm_campaign=hotdocs

⁷ Сивицкий В. А., Якутова М. А. Муниципальные правовые акты. <http://cmo.khabkrai.ru/7-municipalnye-pravovye-akty/>

1) По сфере действия выделяются акты, содержащие предписания, адресованные вне принявшего акт органа, и акты, регламентирующие деятельность самого органа, его издавшего.

2) По предмету регулирования выделяются муниципальные правовые акты по вопросам местного значения и по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Очевидным общим требованием к муниципальным правовым актам является недопустимость их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Согласно ст.43.1 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции РФ.

Устав муниципального образования. Устав является основным нормативным правовым актом, определяющим систему местного самоуправления конкретного муниципального образования. Устав обладает рядом особенностей:

- установлен особый порядок принятия устава, а также внесения изменений и дополнений;
- устав носит определенный учредительный характер, так как закрепляет систему местного самоуправления конкретного муниципального образования, определяет полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления, действующих от имени муниципального образования;
- устав затрагивает все сферы, связанные с организацией и осуществлением местного самоуправления;
- все правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления должны соответствовать уставу;
- устав определяет систему правового регулирования в муниципальном образовании через определение субъектов правотворчества, его порядка и процедур, он содержит указания на некоторые акты, регулирующие те или иные общественные отношения в сфере местного самоуправления.

Устав муниципального образования наряду с решениями, принятыми населением на референдуме, является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов и имеет прямое действие. Ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливаются основные требования к уставу муниципального образования.

В ряде случаев допускается регулирование вопросов не только уставом, но и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. По общему правилу, устав муниципального образования принимается представительным органом. В поселениях с числом избирателей менее 100 человек, где функции представительного органа осуществляет сход граждан, устав может приниматься на сходе.

Подготовка проекта проводится субъектом правотворческой инициативы или самим представительным органом, принимающим данный акт.

Проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав должен быть официально опубликован (обнародован) не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесения в него изменений и дополнений. Одновременно с опубликованием проекта требуется опубликовать (обнародовать) установленный представительным органом порядок учета предложений по проекту, а также порядок участия граждан в его обсуждении.

Проект устава (изменений и дополнений к нему) должен выноситься на публичные слушания. После прохождения всех процедур, связанных с обсуждением населением устава (изменений и дополнений), проект выносится на рассмотрение принимающего органа (схода или представительного органа). Он принимается в обычной процедуре, но большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Подписание устава, акта о внесении в него изменений и дополнений также осуществляется главой муниципального образования в обычном порядке, в том числе с учетом наличия у него права вето, если он является главой администрации.⁸ Уставы муниципальных образований, акты о внесении изменений и дополнений к ним подлежат обязательной государственной регистрации. Ее порядок определяется Федеральным законом «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»

Ведение государственных **реестров уставов муниципальных образований** субъектов Российской Федерации осуществляется регистрирующими органами. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) только после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).⁹

⁸ Сивицкий В. А., Якутова М. А. Муниципальные правовые акты. <http://cmo.khabkrai.ru/7-municipalnye-pravovye-akty/>

⁹ См.: Сивицкий В. А., Якутова М. А. Муниципальные правовые акты. <http://cmo.khabkrai.ru/7-municipalnye-pravovye-akty/>

Иные муниципальные правовые акты

Решения, принятые на местном референдуме (сходе) граждан, являются, наряду с уставом, актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Другие муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

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

Правовые акты главы муниципального образования. Глава муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения местной администрации в случае, если глава муниципального образования является главой местной администрации (ч. 4 ст.43).

Глава местной администрации издает **постановления местной администрации по вопросам местного значения** и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий.

Председатель представительного органа муниципального образования издает **постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.**

Формирование системы муниципальных правовых актов конкретного муниципального образования имеет значение для формирования системы расходных обязательств муниципального образования, без которых, невозможно нормальное функционирование муниципального образования. **Расходные обязательства** – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.¹⁰

Основной способ закрепления расходных обязательств муниципального образования – закрепление их в муниципальном правовом акте. Поэтому в соответствии со статьей 87 Бюджетного кодекса РФ под реестром расходных обязательств, которые обязаны вести, в частности, органы местного самоуправления, понимается используемый при составлении проекта бюджета

¹⁰ См.: Сивицкий В. А., Якутова М. А. Муниципальные правовые акты. <http://cmo.khabkrai.ru/7-municipalnye-pravovye-akty/>

свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств. При этом данная норма означает, что правовая норма, из которой возникает расходное обязательство, должна быть настолько конкретна, чтобы позволить определить объем средств на исполнение расходных обязательств.

Из ряда статей **Бюджетного кодекса РФ** следует, что бюджет публично-правового образования (в том числе бюджет муниципального образования) не может быть первичным правовым актом, устанавливающим расходные обязательства – он может только воспроизводить **Реестр расходных обязательств муниципального образования** ведется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования. Чтобы иметь возможность расходования средств на решение вопросов, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления, необходимо сформировать систему муниципальных правовых актов, отражающую все возможные способы решения этих вопросов, причем таким образом, чтобы иметь возможность определять объем расходов на решение этих вопросов.¹¹ Система муниципальных правовых актов, которые должны приниматься в каждом муниципальном образовании (их конкретный перечень), определяется самими муниципальными образованиями (его уполномоченными органами).

Принятие, опубликование и действие муниципального правового акта. Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования. Муниципальные правовые акты представительного органа местного самоуправления принимаются большинством голосов от установленного количества депутатов представительного органа. Для других коллегиальных органов таких требований Федеральным законом № 131-ФЗ не предусматривается.

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

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

¹¹ См.: Сивицкий В. А., Якутова М. А. Муниципальные правовые акты. <http://cmo.khabkrai.ru/7-municipalnye-pravovye-akty/>

Следующим этапом правотворческой деятельности является опубликование (обнародование) правового акта и его вступление в силу. Возможны разные варианты опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов. Газета является единственной формой опубликования официальной информации органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать **соглашения с органами местного самоуправления муниципального района** о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района. Аналогичная возможность предоставлена и органам местного самоуправления муниципальных районов. Они вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района. Подобные соглашения должны будут заключаться на определенный срок и устанавливать основания и порядок прекращения их действия, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. **Договоры и соглашения**, действующие в сфере местного самоуправления, выступают новой и весьма перспективной формой сотрудничества между органами власти различного уровня. И потому с расширением практики их применения роль таких договоров и соглашений как элемента правовой основы местного самоуправления будет повышаться.¹²

Судебные акты (решения), содержащие правовые позиции и нормативные предписания по вопросам организации местного самоуправления.

К числу источников муниципального права, в которых содержатся правовые основы местного самоуправления, могут быть отнесены судебные акты (решения), содержащие правовые позиции и нормативные предписания по вопросам организации местного самоуправления.

Анализ российской правовой системы позволяет сделать вывод о том, что к числу судебных актов, содержащих нормативные предписания, в том числе по вопросам организации местного самоуправления, могут быть отнесены:

1) решения и правовые позиции Конституционного Суда РФ, который неоднократно обращался к проблематике местного самоуправления;¹³

¹² См.: Писарев А., Овчинников И. - Муниципальное право России: курс лекций

<http://profilib.com/chtenie/106272/aleksandr-pisarev-munitsipalnoe-pravo-rossii-kurs-lektsiy-22.php>

¹³ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 1996 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти Удмуртской Республики"; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

2) акты правосудия, содержащие правовые позиции и нормативное толкование по вопросам организации местного самоуправления. Все суды общей юрисдикции, за исключением мировых судей, обладают полномочиями на осуществление надзора за законностью нормативных правовых актов. Представляется, что такого рода акты органов правосудия следует считать источниками муниципального права, прежде всего потому, что такие решения принимаются именно в целях приведения нормативных актов в соответствие с законодательством, а также защиты, охраны, восстановления прав и свобод личности;

Из анализа действующего законодательства следует, что все суды общей юрисдикции, за исключением мировых судей, обладают полномочиями на осуществление надзора за законностью нормативных правовых актов. Суд дает оспоренному нормативному акту юридическую оценку с точки зрения его соответствия закону и праву.

Представляется, что такого рода акты органов правосудия следует считать источниками муниципального права, прежде всего потому, что такие решения принимаются именно в целях приведения нормативных актов в соответствие с законодательством, а также защиты, охраны, восстановления прав и свобод личности.¹⁴

3) нормативное толкование Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам организации местного самоуправления. Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам организации местного самоуправления могут рассматриваться в качестве источников муниципального права только в том случае, если они содержат правовые позиции и нормативное толкование, позволяющие снять правовую неопределенность в отдельных сферах организации местного самоуправления и тем способствовать принятию при осуществлении судопроизводства судебных решений в соответствии с действующим законодательством и в целях защиты, охраны, восстановления прав и свобод личности. Нередко предметом судебного спора становится проверка юридической силы (обязательности) правового акта. Сама по себе возможность судебного оспаривания нормативных документов — это существенный признак становления гражданского общества и правового государства. При подаче иска об оспаривании правового акта нужно выяснить, обладает ли он свойством нормативности или нет. Важным критерием различения нормативных актов от ненормативных является содержание их предписаний и способ регулирования соответствующих отношений. В статье анализируется сложившаяся арбитражная практика по делам об оспаривании нормативных правовых актов.

4) решения Европейского Суда по правам человека, в которых содержатся правовые основы местного самоуправления.¹⁵

¹⁴ Источники муниципального права. <http://www.smena.info/istochniki-munitsipalnogo-prava.html>

¹⁵ См.: Писарев А., Овчинников И. - Муниципальное право России: курс лекций <http://profilib.com/chtenie/106272/aleksandr-pisarev-munitsipalnoe-pravo-rossii-kurs-lektsiy-22.php>

¹⁵ См.: Писарев А., Овчинников И. - Муниципальное право России: курс лекций <http://profilib.com/chtenie/106272/aleksandr-pisarev-munitsipalnoe-pravo-rossii-kurs-lektsiy-22.php>

7. Тема 6. Территориальные основы местного самоуправления. Организационные основы местного самоуправления. Экономическая и финансовая основа местного самоуправления.

7.6.1. Территориальные основы местного самоуправления. Понятие и виды муниципальных образований.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Определение муниципального образования содержится в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": «Муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения».

Можно выделить следующие элементы категории «муниципальное образование»

- поселение или поселения, объединенные общей территорией в пределах которых осуществляется местное самоуправление;
- выборные органы местного самоуправления, действующие на территории данного поселения;
- муниципальная собственность и бюджет.

Статья 131 Конституции Российской Федерации закрепляет осуществление местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. На основании факта данной статьи и статьи 1 Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" территория местного самоуправления является в то же время территорией муниципального образования.

Местное самоуправление в Российской Федерации является территориальным, то есть осуществляется на определенных территориях, ограниченных друг от друга. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, то есть все субъекты Федерации обязаны обеспечить населению соответствующих территориальных единиц реализацию права на местное самоуправление. Из числа территорий местного самоуправления не могут быть исключены городские и сельские поселения (города, поселки, станицы, села и т.д.). Вопрос о признании иных территорий (районов, уездов, сельских округов и т.д.) территориями местного самоуправления находится в исключительном ведении субъектов Российской Федерации и должен решаться с учетом местных условий, прежде всего исторически сложившейся практики самоуправления, органичности хозяйственных, культурных связей, объединяющих население данных территорий. Критерии определения этих территорий в качестве территорий местного самоуправления могут устанавливаться законодательством субъектов Российской Федерации. Масштаб территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, их наименование и все вопросы, связанные с их образованием, преобразованием, определением их границ, решаются органами государственной власти

субъектов Российской Федерации самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Порядок решения указанных вопросов определяется в конституциях республик, уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, законах субъектов Российской Федерации. Вместо существующих типовых наименований уровней муниципальных образований, таких как город, поселок, сельский округ, район, законом водятся типовые наименования:

Виды муниципальных образований

В соответствии с ФЗ от 6.10.03 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Российской Федерации существует пять видов муниципальных образований:

- Городское поселение - город или поселок, местное самоуправление в котором осуществляется непосредственно населением непосредственно или через выборные органы местного самоуправления.
- Сельское поселение - единичный сельский населенный пункт, или же объединение нескольких сельских населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляет населением непосредственно или через выборные органы местного самоуправления.
- Муниципальный район - несколько поселений, объединенных общей территорией, местное самоуправление в которых осуществляется в целях решения вопросов местного значения.
- Городской округ - это городское поселение, не входящие в состав муниципального района, местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения.
- Внутригородская территория города федерального значения - это отдельная часть территории города федерального значения, в пределах которого гражданами осуществляется местное самоуправление.

И в действующей редакции Федерального закона, и в новой его редакции указанные наименования объединены общим наименованием муниципальное образование. Однако, в новой редакции Федерального закона, как уже было отмечено, географическое наименование населенного пункта и территории (района), в которой осуществляется местное самоуправление уже не соответствует административно-статусному наименованию типа муниципального образования.

При установлении границ территорий, находящихся под юрисдикцией муниципальных образований, должны учитываться следующие основные требования, содержащиеся в новой редакции Федерального закона:

1. перечень территорий (земель, водных объектов и др.), включаемых в состав городских и сельских населенных пунктов;
2. отнесение территории субъекта Российской Федерации (существующего административного района в субъекте Российской Федерации) к территории с низкой либо высокой плотностью населения;
3. отнесение территории муниципального образования к категории труднодоступной местности;
4. вид населенного пункта;
5. статус муниципального образования

6. возможность наделения муниципального образования отдельными государственными полномочиями (для городского округа и муниципального района);

7. наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения (для городского округа и муниципального района);

8. временная доступность административного центра муниципального образования от самого отдаленного населенного пункта (критерий пешей и транспортной доступности).

При определении территорий, находящихся под юрисдикцией муниципальных образований, должны быть соблюдены следующие ограничения, установленные новой редакцией Федерального закона:

1. Территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения. В границах городского поселения не может находиться другое муниципальное образование. Исключением из этого правила являются города федерального значения.

2. Границы поселения и муниципального района не могут пересекаться границами населенного пункта. Иными словами населенный пункт в установленных границах должен полностью входить в состав территории поселения или муниципального района.

3. Территории городского округа не входят в состав территории муниципального района.

Требование о невхождении территории городского округа в состав административной территории муниципального района означает недопустимость образования двух уровней местного самоуправления на внутригородских территориях. Поэтому существующие внутригородские муниципальные образования в ходе территориальной реформы должны быть ликвидированы либо выведены из состава территории городского округа и включены в состав территории муниципального района. Подобным же образом должна решаться задача преобразования городских муниципальных образований, в состав которых входят другие муниципальные образования (поселки и сельские округа) и населенные пункты, территориально не связанные с ними и не имеющие с ними общей границы. При этом в силу положений части 3 статьи 84 и статьи 12 изменение границ муниципальных образований допускается только с согласия населения. В случае отсутствия такого согласия границы не могут быть изменены, а значит возможна коллизия норм закона. Для предотвращения такой коллизии необходимо внесение изменений и дополнений в принятую новую редакцию Федерального закона.

7.6.2. Создание, объединение и преобразование муниципальных образований, изменение их границ. Порядок образования муниципальных образований

Образование муниципальных образований — это процесс создания самостоятельных или внутригородских муниципальных образований. Данный процесс основывается на волеизъявлении населения обособляемых территорий

и заключается в реализации на обособляемых территориях обязательных для муниципального образования признаков: самостоятельной структуры местного самоуправления (включающей выборный представительный орган местного самоуправления), муниципальной собственности, местного бюджета. Юридически создание нового образования фиксируется в его уставе, принимаемом непосредственно населением обособляемой территории или ранее избранным представительным органом местного самоуправления, и окончательно — в акте государственной регистрации этого устава. Хотя появление подлинно самостоятельного муниципального образования требует еще и включения нового образования в состав субъектов межбюджетных отношений.¹⁶

Ст. 10 закона определяет, что наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется законами субъектов РФ.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ в соответствии с требованиями, предусмотренными статьями 11 - 13 закона.

Образование муниципальных образований протекает в форме: 1) объединения двух или более муниципальных образований в одно новое, 2) разделения муниципального образования на два и более новых, 3) выделения одного муниципального образования из состава другого, 4) выделения территорий из двух и более муниципальных образований с целью их последующего объединения в одно новое муниципальное образование, 5) придания статуса муниципального образования вновь возникшим населенным пунктам и вновь присоединенным к субъекту Федерации территориям.

При изменении границ между субъектами РФ требования статей 12 и 13 закона не применяются. В этом случае изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований, их упразднение, связанные с изменением границ между субъектами РФ, осуществляются в порядке, установленном законами субъектов РФ.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения установленных ст. 16 закона вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) установленных ст. 15 закона вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ.

¹⁶ <http://rpa.studz.ru/forum/90-1584>

При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов РФ по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов РФ, федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом 2003 г. (ст. 13.2 закона). В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о создании на межселенной территории вновь образованного муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с согласия населения муниципального района, выраженного представительным органом данного муниципального района. Закон субъекта РФ о создании на межселенной территории вновь образованного поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления муниципального района, в период кампании местного референдума. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

Преобразование муниципальных образований

Преобразование муниципальных образований в узком смысле может осуществляться путем:

- 1) изменения границ между сопредельными муниципальными образованиями,
- 2) выделения из преобразуемого муниципального образования вновь создаваемого муниципального образования,
- 3) выделения в составе города одного или более внутригородских муниципальных образований,
- 4) вхождения в состав города на правах внутригородских муниципальных образований новых территорий, населенных пунктов.

В части 1 ст.13 Закона дано определение понятия "преобразование муниципальных образований" - это объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов РФ, федеральных органов

государственной власти в соответствии с Федеральным законом 2003 г.. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта РФ о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.¹⁷

К существенным преобразованиям, не связанным с изменением территориальных границ муниципальных образований, относятся, например:

- 1) перенос их центров из одних населенных пунктов в другие,
- 2) смена их наименований, наименований их центров,
- 3) изменение административного статуса населенного пункта, в границах которого действует муниципальное образование (преобразование поселка в город и т. Д.).

Любые преобразования муниципальных образований, влекущие изменения их уставов, подлежат государственной регистрации.

Под образованием муниципального образования понимается создание нового муниципального образования, не сопряженное с преобразованием или упразднением других муниципальных образований.

Упразднение — прекращение муниципального образования без передачи его территории, прав и обязанностей другим муниципальным образованиям в порядке правопреемства. Упразднение может иметь место только при утрате им признака населенности. Преобразование — объединение, разделение, выделение, присоединение муниципальных образований, а также приобретение или утрата ими части населенной территории. Приобретение или утрата муниципальными образованиями части ненаселенной территории не рассматриваются как формы преобразования и осуществляются в более упрощенной процедуре, чем процедура преобразования. Не рассматриваются как формы преобразования перенос центров муниципальных образований, изменения их наименований.

Объединение поселений

При объединении в одно поселение, а, значит, и при наличии одного общего бюджета, общего имущества, одного органа управления можно будет более рационально использовать бюджетные средства, направляя их на выполнение первостепенных задач — строительство, ремонт объектов. В настоящее время бюджетные средства «распыляются» по поселениям, их невозможно сконцентрировать для выполнения первостепенных, но финансово затратных работ. Собственных доходов на содержание органов местного самоуправления не хватает ни в одном сельском поселении, хотя п. 9 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гласит: «Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления

¹⁷ <http://jurkom74.ru/munitsipalnoe-pravo/munitsipalnie-obrazovaniya-poryadok-obrazovaniya-preobrazovaniya->

осуществляется исключительно за счёт собственных доходов бюджетов, соответствующих муниципальных образований».

В одном объединённом поселении потребуется меньше средств на содержание управленческого аппарата, так как количество ставок, хотя и незначительно, но уменьшится. Вместо местных глав поселений будет избран один глава, вместо шести бухгалтеров – достаточно одного либо двух.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.

Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования.

Объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта РФ, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром. Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Разделение поселения

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона 2003 г., либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном статьей 25.1 Федерального закона 2003г. Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Разделение муниципальных образований, как и их объединение, в основном возможно в целях реализации местных либо государственных интересов.

Разделение подразумевает появление из первичного муниципального образования двух или более меньших по территории, населению, финансово-экономическому потенциалу муниципальных образований. При этом органы местного самоуправления первичного муниципального образования расформируются, а в новых муниципальных образованиях создаются заново.

Разновидностью разделения является выделение одного или нескольких муниципальных образований. Выделение как форма преобразования представляет собой фактический выход из первичного муниципального образования его части (частей), с сохранением самостоятельности первичного

муниципального образования и обретением самостоятельности новыми муниципальными образованиями. В новых муниципальных образованиях в обязательном порядке должны быть созданы органы местного самоуправления, приняты устав и бюджет.

Разделение муниципальных образований, как и выделение, должно осуществляться в соответствии со следующим принципом: новая территория должна наследовать от первичного муниципального образования имущество и финансы, а также права, в количестве, необходимом для самостоятельного решения вопросов местного значения.

Изменение статуса городского поселения

В части 1 статьи 13 ФЗ -131 дано определение понятия "преобразование муниципальных образований" - это объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Как видно, определение построено путем перечисления возможных видов преобразования муниципальных образований.

Ч. 2 ст. 13 устанавливает, что преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов РФ, федеральных органов государственной власти в соответствии с комментируемым Законом.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона 2003 г. и проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Преобразование муниципальных образований влечет создание вновь образованных муниципальных образований в случаях, предусмотренных частями 3, 4, 5, 6 настоящей статьи.

Упразднение поселений

Упразднение муниципальных образований может быть связано:

1) с объединением двух и более муниципальных образований в одно новое, 2) разделением муниципального образования на два и более новых, 3) присоединением к муниципальному образованию новых территорий, населенных пунктов с последующим созданием на базе муниципального образования и присоединенных к нему земель нового муниципального

образования, 4) с вхождением земель одного муниципального образования в состав другого, 5) прекращением существования местного сообщества, на базе которого ранее было создано муниципальное образование, 6) с утратой местным сообществом, на базе которого ранее было создано муниципальное образование, способности к самостоятельному существованию.

Упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории.

Упразднение поселений осуществляется законом субъекта РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ или федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом 2003 г.. Инициатива населения об упразднении поселения оформляется решением об упразднении поселения, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об упразднении поселения оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Упразднение поселений осуществляется с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Закон субъекта РФ об упразднении поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Границы муниципальных образований

Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются в соответствии со следующими требованиями (статья 11 закона):

1. территория субъекта РФ разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения (плотность сельского населения в которых более чем в 3 раза ниже средней плотности сельского населения в РФ), могут не включаться в состав территорий поселений;
2. территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов;
3. территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;
4. в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;

5. в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями);
6. в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый);
7. законы субъектов РФ, устанавливающие и изменяющие границы поселений, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений;
8. сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения;
9. в соответствии с законами субъекта РФ статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта РФ и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;
10. административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района;
11. границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района - с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов РФ могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;
12. территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;
13. территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;
14. территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;
15. границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных

полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ;

16. территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Изменение границ муниципального образования

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта РФ по инициативе:

- населения;
- органов местного самоуправления;
- органов государственной власти субъекта РФ;
- федеральных органов государственной власти.

Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта РФ об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

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

Изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 закона, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном ст. 25.1 закона, с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения,

выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 процентов относительно минимальной численности населения, установленной п. 6 ч. 1 ст. 11 закона, после установления законами субъектов РФ границ поселений в соответствии с требованиями Федерального закона 2003 г. не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов РФ, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

8. Тема 7. Организационные основы местного самоуправления.

8.7.1. Понятие организационных основ местного самоуправления

К правовым нормам-принципам, составляющим организационную основу местного самоуправления относятся, прежде всего, следующие установления Конституции РФ и Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ);
- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ);
- органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ);
- обязательное наличие представительного органа местного самоуправления в муниципальном образовании либо осуществление его полномочий сходом граждан (ч. 1 ст. 34 и ч. 3 ст. 35 ФЗ);
- депутату, члену выборного органа, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий (ч. 1 ст. 40 ФЗ);
- муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования (ч. 3 ст. 7 ФЗ).

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами (ст. 70).

Организационные правовые основы местного самоуправления составляют единую взаимосвязанную и взаимозависимую систему правовых норм и принципов. Между ними существует тесная организационно-правовая связь. Понятие «организационные правовые основы местного самоуправления» характеризует:

- а) систему, структуру и порядок образования органов местного самоуправления;
- б) правовой статус, компетенцию, формы и методы деятельности органов местного самоуправления;
- в) организацию муниципальной службы.

Организационные правовые основы местного самоуправления в совокупности должны максимально соответствовать возложенным на местное самоуправление целям, задачам, функциям и полномочиям. Они не остаются неизменными. Их развитие и совершенствование должно соответствовать эволюции местного самоуправления.¹⁸

При этом организационные принципы, формы и методы осуществления местного самоуправления наиболее продуктивны, если они отвечают требованиям соответствующего периода развития, позволяют максимально развиться народовластию, стимулировать самоорганизацию экономических и политических сил местных сообществ, создавать условия для выражения и реализации назревших в них потенций.

Организационные основы местного самоуправления как институт муниципального права представляют совокупность правовых норм, закрепляющих структуру органов местного самоуправления, порядок, формы и принципы их деятельности, а также регламентирующих муниципальную службу.

Под основами местного самоуправления следует понимать сложившиеся в обществе экономические, социальные, финансовые, правовые и другие возможности и условия, совокупность которых образует тот базис, на котором строится вся система местного самоуправления, осуществляется муниципальная власть.

Важнейшим условием эффективности местного самоуправления являются его организационные основы, с помощью которых на муниципальном уровне происходит формирование и организация практической работы различных органов местного самоуправления, координация их деятельности, а также их взаимодействие с органами государственной власти.¹⁹

Организационные основы, являясь институтом муниципального права, представляют собой совокупность муниципально-правовых норм-принципов, принятие которых в соответствии с Конституцией РФ находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ.

Организационные основы должны соответствовать возложенным на органы муниципального образования целям и задачам, выраженным в основном в их компетенции. При этом основы должны соответствовать уровню развития и в стране в целом, и в отдельно взятом муниципальном образовании.

Организационные основы местного самоуправления представляют собой совокупность норм, закрепленных в Конституции РФ, федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ, устанавливающих:

¹⁸Организационные основы местного самоуправления <http://fs.nashaucheba.ru/docs/414/index-22194.html?page=5>

¹⁹ Организационные основы местного самоуправления

http://www.plam.ru/urist/gosudarstvennye_i_municipalnoe_upravlenie_konspekt_lekcii/p12.php

- 1) систему органов местного самоуправления (общие принципы ее формирования);
- 2) общие принципы формирования структуры органов местного самоуправления;
- 3) основы организации муниципальной службы;
- 4) особенности организации самоуправления в разных видах муниципальных образований и на территориях со специальным административно-правовым режимом.

8.7.2. Понятие системы органов местного самоуправления.

В отличие от экономических основ организационные основы Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отдельную главу не выносит, поскольку нормы, составляющие в совокупности организационные основы местного самоуправления, находятся во всех главах Закона. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В структуру органов местного самоуправления, устанавливаемую уставом муниципального образования, входят следующие органы и должностные лица местного самоуправления:

- представительный орган муниципального образования
- глава муниципального образования
- местная администрация
- контрольный орган муниципального образования
- иные органы местного самоуправления

В соответствии с федеральным законом существуют следующие основные **варианты структуры органов местного самоуправления:**

- представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган, глава местной администрации назначается по контракту
- представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию
- представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет представительный орган, глава местной администрации назначается по контракту

В муниципальном районе допускается такой вариант структуры органов местного самоуправления: представительный орган местного самоуправления формируется из глав и делегатов представительных органов поселений, В сельских поселениях глава муниципального образования может независимо от способа его избрания возглавлять и местную администрацию, и представительный орган. В сельских поселениях с численностью менее 100 человек глава муниципального образования является главой местной администрации и избирается населением, а функции представительного органа осуществляются сходом граждан.

По способу образования и делегирования полномочий они делятся на выборные и другие. Первые отличаются тем, что население напрямую наделяет их полномочиями по решению вопросов местного значения. Вторые создаются для обеспечения этих полномочий и могут подразделяться на формируемые на добровольной основе с последующим утверждением (например, комиссии представительного органа), на основе назначения (местная администрация), на основе кооптации по установленным нормам (муниципальные комиссии: административная, жилищная и пр.). Выборные органы получают полномочия непосредственно от населения, т.е. выборы являются не только способом создания органов, но и способом наделения их полномочиями. Органы, формируемые иными способами, получают свои полномочия чаще всего от выборных органов. По назначению органы местного самоуправления делятся на органы общего и специального назначения (с широкой и узкой специализацией). Под органами общего назначения понимаются те, деятельность которых распространяется на все или большинство сфер деятельности местного самоуправления (представительный орган, администрация, а также такие органы, как, например, финансовый или орган по управлению муниципальной недвижимостью). Под органами специального назначения понимаются "отраслевые" органы, занимающиеся одной или несколькими сферами муниципальной деятельности (например, городской транспорт, образование, культура и т.д.).

Деление по полномочиям вытекает из классификации самих полномочий местного самоуправления, которые подразделяются на следующие группы:

- собственные полномочия по решению вопросов местного значения, выполняемые в обязательном порядке согласно Конституции РФ, федеральным и региональным законам;
- делегированные органами государственной власти федеральными или региональными законами;

- добровольные, порученные населением муниципального образования или реализуемые муниципальной властью по своему усмотрению. Последние связаны, например, с кооперированием муниципальных образований, с выполнением договоров (в том числе с зарубежными партнерами), членством в различных ассоциациях и союзах и др. В зависимости от способа принятия решений органы местного самоуправления подразделяются на коллегиальные и единоличные. Коллегиальное принятие решений характеризует саму суть выборных органов. Оно целесообразно, если решения имеют принципиальное значение для муниципального образования, а также в тех случаях, когда со стороны населения возможны предположения о предвзятом отношении или личном интересе должностного лица (например, предоставление муниципального жилья, размещение муниципального заказа, оказание социальной помощи отдельным лицам и т.п.). Такие решения могут приниматься специально создаваемыми коллегиальными органами.

В то же время вопросы оперативного управления муниципальным хозяйством более эффективно решаются на основе единоначалия, когда

конкретными сферами деятельности управляют профессионалы, несущие ответственность за результаты этой деятельности. По типу исполняемых функций органы местного самоуправления делятся на представительные (проектная функция) и исполнительные (программная функция). Представление интересов заключается в их выявлении, агрегировании, аккумулировании, принятии программы (проекта) развития муниципального образования (отсюда термин "проектная функция") и правовых актов, необходимых для реализации проекта. Реализация интересов обеспечивается путем разработки и исполнения программы деятельности органов местного самоуправления ("программная функция"), направленной на осуществление проекта. Этим двум типам функций соответствуют два основных типа органов местного самоуправления - представительные и исполнительные.

Исходя из данной классификации, можно охарактеризовать каждый орган местного самоуправления. Например, комитет по социальной политике является: по способу образования - формируемым на основе назначения, по назначению - органом специального назначения, по полномочиям - исполняющим и собственными, и делегированными полномочиями, по способу принятия решений - коллегиальным, по типу выполняемых функций - исполнительным. Однако такое разделение достаточно условно, и практически по всем классификационным признакам возможны варианты частичного или даже полного совмещения разнородных функций в одном органе.²⁰

Классификация органов местного самоуправления²¹

²⁰

²¹ Классификация органов местного самоуправления http://referatwork.ru/Municipalnoe_upravlenie/section-3-9.html



8.7.3. Представительные органы местного самоуправления

Правовое положение и функции представительного органа в системе органов местного самоуправления. **Представительный орган поселения**— это выборный орган, состоящий из депутатов, избираемых избирателями на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном

голосовании, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени общеобязательные решения, действующие на территории муниципального образования.

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 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, определяемой в порядке, установленном настоящей статьей; может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Представительный орган муниципального района избирается на муниципальных выборах, если иное не установлено в порядке, предусмотренном ниже. Представительный орган муниципального района формируется из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, если такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района. Инициатива о формировании представительного органа муниципального района в указанном порядке оформляется решением представительного органа, расположенного в границах муниципального района поселения. В решении указывается предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района. День начала работы данного органа не может быть ранее дня истечения срока полномочий представительного органа муниципального района, избранного на муниципальных выборах.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Представительный орган местного самоуправления в силу прямых выборов депутатов и своей коллегиальности выступает единственным представительным органом муниципального образования. Избрание главы муниципального образования непосредственно населением не делает его представительным органом. Свойство представительности может иметь только коллегиальный орган, когда его члены в совокупности представляют интересы различных групп и слоев населения. Основными функциями представительного органа являются: соблюдение и защита прав и свобод

жителей муниципального образования, представительство населения и осуществление от его имени власти, объединение населения в местное сообщество и широкое привлечение его к управлению делами муниципального образования, принятие муниципальных правовых актов по предметам ведения муниципального образования, контроль за исполнением органами и должностными лицами муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения.

Представительные органы являются ведущими в системе органов местного самоуправления. Их ведущая роль обусловлена тем, что депутаты избираются непосредственно членами местного сообщества на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Представительные органы выражают волю всего населения муниципального образования и придают ей общеобязательный характер посредством принятия муниципальных правовых актов, обладающих высшей юридической силой по сравнению с актами других органов местного самоуправления. Им подотчетна и подконтрольна деятельность всех других органов и должностных лиц местного самоуправления, включая и главы муниципального образования.

Однако, несмотря на эти юридические установления, фактически во многих случаях главы муниципальных образований становятся по своему статусу, объему властных полномочий и политическому положению над представительным органом. Все это противоречит не только действующему законодательству, но и самой природе местного самоуправления как форме народовластия.

Представительный орган в соответствии с Федеральным законом обладает правами юридического лица. Большое значение для организации эффективной деятельности представительных органов местного самоуправления имеет то, насколько полно, точно и конкретно в уставах муниципальных образований будут закреплены их статус, полномочия и связь с населением. В соответствии с Федеральным законом в уставе муниципального образования должны быть определены наименование, полномочия, численность представительного органа, а также порядок его формирования, срок полномочий депутатов, порядок принятия и вступления в силу муниципальных правовых актов, статус и социальные гарантии депутатов, основания и порядок отзыва и прекращения полномочий депутатов, порядок досрочного прекращения полномочий представительного органа.

Структура и порядок формирования представительного органа местного самоуправления.

Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых избирателями на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принятыми на его основе законами субъектов Федерации. Срок полномочий представительного органа определяется уставом муниципального образования. Устанавливаемый срок полномочий не может

быть меньше 2 и более 5 лет. В настоящее время большинство представительных органов избираются на 4 года.

Федеральный закон установил, что численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

7 человек — при численности населения менее 1000 человек;

10 человек — при численности населения от 1000 до 10 000 человек;

15 человек — при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;

20 человек — при численности населения от 30 000 до 100 000 чел.;

25 человек — при численности населения от 100 000 до 500 000 чел.;

35 человек — при численности населения свыше 500 000 чел.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек. **Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения** определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек. **Организацию деятельности представительного органа муниципального образования** в соответствии с уставом муниципального образования может осуществлять избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования, который в этом случае входит в состав представительного органа с правом решающего голоса. В случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, то председатель представительного органа муниципального образования избирается этим органом из своего состава.

Если **глава муниципального образования** избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, то является **председателем представительного органа**. В случае формирования представительного органа муниципального образования района из глав поселений и депутатов представительных органов поселений глава муниципального района является председателем представительного органа муниципального района. Представляется, что в наибольшей степени принципам демократии отвечает модель, когда председатель представительного органа избирается - из числа депутатов, а глава муниципального образования возглавляет местную администрацию. В обоих случаях председатель представительного органа либо замещающий эту должность глава муниципального образования организует работу представительного органа, представляет его в отношениях с населением, другими органами и учреждениями, созывает и ведет его заседания.

Депутаты представительного органа осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной (не штатной) основе. На постоянной (штатной) основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа, а если его численность менее 10 человек, то только 1 депутат.

По решению представительного органа из числа депутатов может быть избран один заместитель или несколько заместителей председателя. Организационное, правовое, информационное, финансово-хозяйственное и иное обслуживание деятельности представительного органа в соответствии с уставом муниципального образования может обеспечиваться собственным аппаратом или аппаратом местной администрации либо частично собственным аппаратом, а в остальной части — аппаратом местной администрации.

В литературе можно встретить предложения о целесообразности иметь представительному органу собственный аппарат, так как это якобы придаст ему независимость от администрации и подчеркнет самостоятельность. Практика свидетельствует, что независимость и самостоятельность представительного органа меньше всего зависит от наличия либо отсутствия собственного аппарата. Эффективность работы представительного органа зависит, прежде всего, от принципиальности, профессионализма и ответственности депутатов.

Если представительный орган располагается в одном здании с администрацией, то более рациональным и экономным является вариант, когда представительный орган не создает собственный аппарат, а его обслуживание и обеспечение деятельности осуществляется аппаратом местной администрации.

Неотъемлемым элементом структуры представительных органов местного самоуправления, как правило, являются постоянные комиссии. Постоянные комиссии представительного органа местного самоуправления образуются из депутатов и по своей сути представляют собой его основные вспомогательные органы. Они создаются для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов на заседания представительного органа, для содействия проведению в жизнь принимаемых решений и действующего законодательства, для контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Структура представительного органа определяется депутатами и закрепляется в принимаемом ими регламенте представительного органа.

Полномочия представительного органа независимо от порядка его формирования, могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска законом субъекта Федерации в порядке и по основаниям, которые предусмотрены ст. 73 Федерального закона. Полномочия представительного органа могут быть также прекращены в случае:

- принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;
- вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
- преобразования муниципального образования;
- роспуска представительного органа избирателями.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, не позднее чем через три месяца со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении его полномочий проводятся досрочные муниципальные выборы в представительный орган.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов.

Полномочия представительных органов местного самоуправления

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

Полномочия представительных органов производны от функций и полномочий муниципальных образований, от предметов их ведения. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Данный перечень не является исчерпывающим. Он не может быть изменен или сокращен, но может быть расширен с закреплением в уставе муниципального образования.

Кроме исключительных полномочий Федеральный закон к компетенции представительных органов муниципальных образований отнес:

* установление официальных символов муниципальных образований и порядок их официального использования (ч. 3 ст. 9);

- инициирование изменения границ и преобразования муниципального образования, выражения мнения по поводу изменения границ и преобразования муниципального образования (ст. 12, 13), назначение голосования по изменению границ и преобразования муниципального образования (ч. 5 ст. 24);
- принятие решения о назначении местного референдума, инициирование местного референдума (ч. 3 ст. 22);
- назначение муниципальных выборов (ч. 2 ст. 23), назначение голосования по отзыву выборных лиц муниципального образования (ч. 1 ст. 24);
- рассмотрение и принятие решения по проекту муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, установление минимальной численности такой инициативной группы (ст. 26);
- установление границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление (ч. 1 ст. 27);
- инициирование и назначение публичных слушаний (ст. 28), собраний граждан (ст. 29), конференций граждан (ст. 30), опроса граждан (ст. 31);
- рассмотрение обращений граждан, направленных в представительный орган (ст. 32);
- избрание главы муниципального образования из своего состава в случае, предусмотренном уставом муниципального образования, (ч. 2 ст. 36);
- назначение на должность главы местной администрации по результатам конкурса (ч. 6 ст. 37), утверждение структуры местной администрации (ч. 8 ст. 37);
- формирование контрольного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования (ч. 2 ст. 38);
- установление порядка привлечения заемных средств, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг (ст. 64).

Компетенция представительных органов также установлена во многих других отраслевых федеральных законах. Например, в ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» за ними закреплено право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установил, что представительные органы местного самоуправления назначают членов муниципальной избирательной комиссии с правом решающего голоса (ст. 24), утверждают схему избирательных округов (ст. 18).

Однако большинство федеральных законов закрепляют компетенцию либо полномочия органов местного самоуправления, не дифференцируя, их между представительными и исполнительными органами, предоставляя тем самым право конкретизировать их в уставе муниципального образования. Некодифицированность полномочий органов местного самоуправления, разбросанность их по многочисленным федеральным законам создает большие трудности для организаторов местного самоуправления.

8.7.4. Организация работы представительных органов местного самоуправления

Основной организационно-правовой формой работы представительного органа является заседание (сессия), на котором он решает вопросы, отнесенные к его ведению законодательством и уставом муниципального образования. Представительные органы осуществляют свои полномочия непосредственно только на заседаниях (сессиях) и принимают на них решения в коллегиальном порядке. Сессия — это совокупность заседаний представительного органа с участием всех депутатов или как минимум такого числа депутатов, при котором уставом муниципального образования сессия признается правомочной, а также всех других форм деятельности представительного органа. Во время сессии могут проводиться заседания представительного органа, постоянных комиссий, депутатские слушания, собрания фракций и депутатских групп.

Организацию деятельности представительного органа в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, — председатель представительного органа, избираемый этим органом из своего состава.

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

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

деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

Деятельность представительных органов должна строиться на основе коллективного, свободного, делового обсуждения и решения вопросов.

Нередко понятия «коллегиальность» и «коллективность» неправомерно используются как однозначные, хотя всякая коллегия является коллективом, но не каждый коллектив является коллегией. Суть коллективности состоит в том, что представительные органы в своей работе опираются как на знания и опыт депутатов, так и на знания и опыт специалистов, избирателей и актива. Принцип коллективности в работе в значительной степени гарантирует от субъективизма и бюрократизма.

Периодичность и порядок проведения заседаний (сессий) представительного органа должны быть определены в уставе муниципального образования и в регламенте представительного органа. Во многих муниципальных образованиях установлено, что сессии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц или, например, не реже 4 раз в год. При этом предусмотрена возможность созыва внеочередных сессий по инициативе 1/5 от общего числа депутатов, либо одной из постоянных комиссии, либо главы муниципального образования, либо главы местной администрации. В этом случае инициаторы должны направить председателю представительного органа обращение с обоснованием необходимости созыва внеочередной сессии, а также предоставить проекты решений по предлагаемым вопросам. Председатель представительного органа при соблюдении вышеупомянутых условий должен созвать внеочередное заседание (сессию) в сроки, установленные уставом, а в особо срочных случаях — безотлагательно. О времени созыва и месте проведения очередных заседаний (сессий), а также вопросах, вносимых на их рассмотрение, председатель представительного органа должен сообщать депутатам и доводить до сведения населения заблаговременно, как правило, не позднее, чем за 7 дней до заседания (сессии).

Заседание (сессия) чаще всего признается правомочным, если на нем присутствует не менее 2/3 от числа депутатов, установленного для данного представительного органа. Заседания (сессии), как правило, предусматривается проводить открытыми. В их работе в качестве наблюдателей могут принимать участие все желающие из числа членов местного сообщества. Открытость деятельности представительного органа также выражается в доступности ознакомления для членов местного сообщества с его протоколами и другими документами.

Помимо возможности наблюдать за работой заседания (сессии) регламентом предусматривается правило, по которому с согласия либо по приглашению представительного органа или его председателя на заседаниях (сессиях) могут принимать участие в качестве приглашенных должностные лица местного самоуправления, руководители общественных объединений и трудовых коллективов, специалисты, руководители органов территориального общественного самоуправления с правом в установленном порядке выступать и вносить предложения.

Порядок подготовки и проведения заседания (сессии) представительного

органа во многих муниципальных образованиях детально регулируется в его регламенте, что способствует организованности и четкости в работе, соблюдению необходимой культуры. В регламенте необходимо предусмотреть, кто имеет право вносить проекты муниципальных правовых актов для рассмотрения представительного органа.

Все другие члены местного сообщества, их общественные объединения и ассоциации могут вносить проекты правовых актов на рассмотрение представительного органа через своих депутатов и органы, обладающие правом их внесения, а также в порядке правотворческой инициативы граждан.

Эффективность заседаний (сессий) представительного органа во многом зависит от того, насколько глубоко и всесторонне подготовлены проекты решений и других документов, доведены ли они своевременно до всех депутатов, насколько на заседаниях (сессиях) создана обстановка для организованного, без спешки, делового и свободного обсуждения поставленных вопросов, а также дана возможность оппонировать, предлагать альтернативные решения, делать поправки, выступать с запросами. Обсуждение вопросов, внесенных на рассмотрение представительного органа, завершается принятием решения в коллегиальном порядке. Эта стадия предполагает в случае принятия решения за основу проведение обсуждения и внесение в него поправок, поддержанных большинством депутатов. Проект решения в соответствии с принятыми поправками ставится на голосование. Голосование по решению депутатов может проводиться в целом или вначале по разделам, статьям, пунктам, а затем — в целом. Решение следует считать принятым, если за него проголосует большинство избранных депутатов. По наиболее важным вопросам уставом может быть установлено принятие решений квалифицированным большинством (2/3) или высококвалифицированным большинством (3/4). В частности, в соответствии с Федеральным законом устав муниципального образования должен приниматься большинством в 2/3 голосов от установленной численности депутатов.

Представительные органы должны создать систему официального опубликования своих решений и правовых актов других органов местного сообщества. В противном случае согласно ст. 15 Конституции РФ «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Неопубликованные официально правовые акты не влекут за собой правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить законным основанием для регулирования отношений, применения каких бы то ни было санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за неисполнение содержащихся в них предписаний.

Исполнение решений представительных органов организует глава местной администрации и подчиненные ему органы местной администрации.

Постоянные и иные комиссии представительных органов местного самоуправления

Постоянные комиссии представительных органов местного самоуправления являются их основными вспомогательными депутатскими органами. Они образуются по решению представительного органа, ему подчинены и перед ним ответственны. Порядок их образования и деятельности

регулирується регламентом представительного органа, анализ которых позволяет назвать наиболее типичные подходы.

Постоянные комиссии, как правило, избираются на заседаниях (сессиях) представительного органа на срок его полномочий из числа депутатов в составе председателя и членов комиссии. При формировании постоянных комиссий учитываются желание и возможности депутатов работать в той или иной комиссии.

Задачи постоянных комиссии производны от задач представительного органа. Их основные функции заключаются в предварительном рассмотрении вопросов, выносимых на заседание (сессии) представительного органа; в подготовке проектов муниципальных правовых актов по предметам своей компетенции для внесения их на рассмотрение представительного органа; в осуществлении контроля за решениями представительного органа и состоянием дел в закрепленных за ними сферах деятельности.

Постоянные комиссии образуются по функциональным и отраслевым сферам деятельности. К числу функциональных относятся комиссии по бюджетам и налогам, по охране общественного порядка и безопасности и др. Отраслевые постоянные комиссии образуются по одной или нескольким отраслям: по образованию и культуре, по здравоохранению и социальному обеспечению, по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству, по экономике и др.

Постоянные комиссии функционируют как коллегиальные органы. Они проводят заседания, которые правомочны при присутствии более половины членов. Заседания проводятся по мере необходимости. Решения на них принимаются открытым голосованием большинством голосов присутствующих и носят рекомендательный характер.

Наряду с постоянными комиссиями представительные органы нередко образуют временные комиссии и рабочие группы, задачи, полномочия и срок деятельности которых определяются при их создании. Они создаются для проверки определенных данных о событиях и деятельности должностных лиц, для дачи заключения, для подготовки предложений или проектов решений и т. п. Временные комиссии прекращают свою деятельность после выполнения возложенных на них задач или досрочно по решению представительного органа.

Для участия в работе постоянных и временных комиссий, рабочих групп могут привлекаться специалисты и эксперты.

Практика показывает, что эффективность комиссий представительных органов часто снижается в силу неурегулированности их правового статуса в законодательстве.

8.7.5. Исполнительные органы местного самоуправления

Исполнительный орган местного самоуправления представляет собой правоприменительный, исполнительный и распорядительный орган общей компетенции, создаваемый специально для повседневного функционирования в системе местного самоуправления с целью проведения в жизнь (исполнения) принимаемых населением и представительным органом решений и

общеобязательных правил в процессе управления и регулирования экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни местных сообществ.

Система органов власти местного самоуправления во все времена в нашей стране и за рубежом, как правило, состояла и состоит, прежде всего, из двух органов власти; представительной и исполнительно-распорядительной (администрации). В свою очередь, муниципальная исполнительная власть (местная администрация) состоит из ряда структурных подразделений — органов местной администрации муниципального образования.

Так было в России во времена земства. Тогда представительными органами являлись земские губернские и уездные собрания, а исполнительными органами были земские губернские и уездные управы. В городах — соответственно городские думы и городские управы. Так было в СССР и РСФСР — представительными органами являлись местные Советы, а исполнительными органами — исполнительные комитеты местных Советов, а после 1991 г. — главы местной администрации.

После вступления в силу Федерального закона 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» этой четкости по отношению к местной исполнительной власти не стало. Указанный закон даже не содержит таких терминов, как «исполнительный орган местного самоуправления», «администрация местного самоуправления», «глава администрации». Из его смысла вытекает, что орган исполнительной власти местного самоуправления может быть как коллегиальным (исполнительный комитет, управа, правление и т. д.), так и может действовать на основе единоначалия (глава муниципального образования, глава администрации, управляющий, мэр и т. д.). После 1995 г., как правило, исполнительную власть в муниципальных образованиях осуществляли главы муниципальных образований и реже — главы администраций. Представляется, что когда на коллегиальной основе действует представительный орган, а на основе единоначалия — глава муниципального образования или глава администрации, то это сочетание является наиболее оптимальным и продуктивным, особенно на современном этапе.

На практике наиболее типичной была ситуация, когда глава муниципального образования соединял свои функции с функциями главы местной администрации. Это был наиболее оптимальный вариант. Правовой основой такого объединения функций служило закрепление во многих законах субъектов Федерации и уставах муниципальных образований положения о том, что глава муниципального образования по должности является главой администрации.

Новый Федеральный закон внес необходимую определенность в систему исполнительных органов муниципальных образований, включив в нее главу муниципального образования и местную администрацию. Наличие этих двух органов в муниципальном образовании является обязательным. Кроме них могут образовываться и иные коллегиальные и единоличные органы местного самоуправления. Такие органы и должностные лица местного самоуправления могут избираться непосредственно населением или формироваться

представительным органом муниципального образования. Они должны обладать собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

9.Тема 8. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах и на приграничных территориях. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО).

9.8.1. Понятие ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Рассматривая вопрос о понятии ответственности в муниципальном праве, большинство авторов, прежде всего, выделяют субъекты такой ответственности, а также неблагоприятные для них правовые последствия, которые могут наступить при определенных условиях.²²

Так, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев определяют, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций.

Н.В. Постовой полагает, что ответственность в муниципальном праве представляет собой наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений.

Согласно статьям 70, 71, 76 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» субъектами муниципально-правовой ответственности являются:

— органы местного самоуправления;

— депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные и иные должностные лица местного самоуправления.

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед государством (ст. 70), физическими и юридическими лицами (ст. 76), депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления — перед населением (ст. 72).

Следует отметить единую природу конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности, что проявляется в тождественности и взаимосвязанности не только лежащих в их основе положений Конституции

²² Амирбеков К. Юридическая ответственность муниципальных образований и прокурорский надзор // СПС «Гарант»; Баранчиков В.А. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Издательство «Экзамен», 2005.; Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2008; О.Е.Кутафин. В.И.Фадеев, «Муниципальное право Российской Федерации», учебник, 3-е издание, М., 2008; Чаннов С.Е. Муниципальное право. — М., 2006.; Муниципальное право // под ред. С.Е. Чаннова. — М.: Омега-Л, 2006.; Шугрина Е.С. «Муниципальное право Российской Федерации, учебник, 2-е издание доп. и перераб., М.: Проспект, 2007. — 672 с.;

Российской Федерации и законодательства, но и субъектов, санкций, оснований и порядка наступления указанных видов юридической ответственности.

Ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц обладает рядом особенностей, в виду чего можно говорить о выделении в теории права отраслевого вида ответственности - муниципально-правовой ответственности,²³.

Главное ее отличие состоит в том, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления предполагает не только (и не столько) акцент на кару в плане государственного принуждения, но в большей степени ориентирована на позитивные аспекты, исходя из обязанности отвечающих выполнить необходимые действия для достижения определенных результатов, предписанных законом²⁴.

Из числа различных органов местного самоуправления субъектами государственно-правовой ответственности являются только те, которые в своем лице воплощают народовластие, являются его выразителями и стали таковыми в результате выборов или референдумов, т.е. власть им делегирована народом непосредственно или через представительный орган местного самоуправления. Такими субъектами кроме самого муниципального образования являются: представительный орган муниципального образования, член (депутат) этого представительного органа, выборное должностное лицо муниципального образования. Остальные органы и работники местного самоуправления не могут выступать носителями государственно-правовой ответственности. Вопросы их юридической ответственности регулированы в рамках других отраслей законодательства.²⁵

Отличительная черта государственно-правовой ответственности от других видов юридической ответственности состоит и в том, что субъекты государственно-правовых нарушений несут ее перед государством в лице его представительных (законодательных) органов государственной власти, а именно субъекты РФ и его органы власти — перед представительным (законодательным) органом РФ, муниципальные образования, их органы и выборные лица — перед представительными (законодательными) органами субъектов РФ, выборные лица — перед избравшим их народом.²⁶

Поэтому необходимо четко разграничивать понятия юридической ответственности:

* муниципального образования в целом;

* представительного органа местного самоуправления, под которым понимается коллегиальный выборный орган;

* члена представительного органа местного самоуправления (депутата);

* выборного должностного лица местного самоуправления, каковыми обычно являются главы муниципальных образований;

* иных непредставительных и невыборных органов в виде различных комиссий, отделов, управлений, советов и т.п.;

²³ Черногор Н.Н. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. – 2000. - №4. – с.23-25.

²⁴ Амирбеков К. Местное самоуправление в системе публичной власти. Гарантии прав и проблема ответственности // Право и жизнь. – 2000. - №30. – с.17

²⁵ О.Е.Кутафин. В.И.Фадеев, «Муниципальное право Российской Федерации», учебник, 3-е издание, М., 2008;

²⁶ Шугрина Е.С. «Муниципальное право Российской Федерации, учебник, 2-е издание доп. и перераб., М.: Проспект, 2007. — 672 с.;

*назначаемых должностных лиц местного самоуправления;

* иных работников местного самоуправления.²⁷

Характер и вид юридической ответственности каждого из перечисленных субъектов правоотношений зависит от специфики самого субъекта. Например, применительно к перечисленным первым двум субъектам правоотношений речь можно вести только об их государственно-правовой и гражданско-правовой ответственности, тогда как применительно к выборным лицам местного самоуправления (в частности, к главам и депутатам) допустимы и другие виды юридической ответственности с соблюдением специальных гарантий.²⁸

Невыборные органы местного самоуправления (отделы, управления, комиссии, администраций, секретариаты, советы и т.п.) являются структурными подразделениями администраций и представительных органов, а поэтому вопросы об их ответственности входят в компетенцию самих органов, создавших их, регламентированы положениями, утвержденными главами или представительными органами муниципального образования. Правоотношения по поводу их юридической ответственности не являются государственно-правовыми.

Работники органов муниципальных образований, не являющиеся должностными лицами, и их невыборные (назначаемые) должностью лица состоят на муниципальной службе или выполняют работу по трудовому договору (за исключением некоторых членов различных комиссий и советов, выполняющих работу по членству на общественных началах); вопросы их юридической ответственности достаточно полно регламентированы законодательством о муниципальной службе, трудовым и другим законодательством.²⁹

Муниципально-правовые санкции могут быть классифицированы на праввосстановительные, предупредительные и меры взыскания.

К числу праввосстановительных санкций следует отнести факты признания судом муниципального правового акта не соответствующим Конституции, федеральным законам, конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации и прекращения действия такого акта.

Согласно требованиям статей 73 и 74 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принятие судом такого рода решения является основанием для возбуждения процедуры досрочного прекращения полномочий соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления.

Предупредительные санкции направлены на предостережение субъекта муниципально-правовой ответственности от наступления в отношении его мер взыскания в случае неисполнения им правовых предписаний суда. Таковыми санкциями можно считать содержащиеся в указанных статьях положения о том,

²⁷ Амирбеков К. Юридическая ответственность муниципальных образований и прокурорский надзор // СПС «Гарант»; Баранчиков В.А. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Издательство «Экзамен», 2005.;

²⁸ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации – М.: Юристъ. – 1997. – с.335.

²⁹ Баранчиков В.А. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Издательство «Экзамен», 2005

что в случае непринятия представительным органом местного самоуправления в пределах своих полномочий мер по исполнению решений суда в течение трех месяцев, а главой муниципального образования (главой местной администрации) — двух месяцев принимаются меры по досрочному прекращению их полномочий.

К мерам взыскания могут быть отнесены муниципально-право-вые санкции, связанные с досрочным прекращением полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления. Например, согласно статье 73 того же Федерального закона полномочия представительного органа муниципального образования досрочно прекращаются на основе закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

В соответствии с статьей 74 указанного Закона глава муниципального образования может быть досрочно отрешен от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации).

Такая санкция муниципально-правовой ответственности, как отзыв, предусматривается только применительно к избранным населением депутатам и выборным должностным лицам местного самоуправления и членам выборных органов местного самоуправления.

Муниципальные служащие, осуществляющие свою трудовую деятельность в органе местного самоуправления на основе трудового контракта (договора), такой ответственности не несут, а могут привлекаться на общих основаниях к дисциплинарной ответственности в соответствии с трудовым законодательством.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — это самостоятельное правовое явление, характеризующее процесс осуществления местного самоуправления и тем самым находящееся в сфере правового регулирования муниципального права. Такая ответственность проявляется в единстве позитивного и негативного аспектов. В самом общем виде ее позитивный смысл возникает из обязанности субъектов юридической ответственности осуществлять положительные действия, точно следуя требованиям текущего законодательства и муниципальных правовых актов.

Негативный аспект связан с наступлением для ответственных субъектов неблагоприятных, последствий в случаях нарушения ими правовых норм, ненадлежащего осуществления своих задач и функций.

Позитивная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления предусматривается за решение соответствующих вопросов местного значения, а негативная — наступает в результате утраты доверия населения, а также в случае нарушения действующего законодательства (ответственность перед государством, физическими и юридическими лицами).

Особенностью отношений, регулируемых институтом муниципально-правовой ответственности, является то, что они возникают в области местного самоуправления, которое согласно Конституция Российской Федерации определяется не только как область гражданской инициативы и общественной активности населения, но и как самостоятельный уровень организации муниципальной власти, создаваемой для решения вопросов местного значения.

Таким образом, под ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления следует понимать совокупность закрепленных в нормах муниципального права неблагоприятных правовых последствий, которые могут наступать за противоправные решения или ненадлежащее осуществление ими полномочий (прав) по решению вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий.³⁰

9.8.2. Конституционная ответственность. Административная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Есть некоторые сходные и различные признаки конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности³¹. Вопрос о наименовании муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности, ее природе, особенностях до сих пор является достаточно дискуссионным, однако "принципиальная структура всех видов юридической ответственности едина... Содержание каждого из элементов в том или ином виде юридической ответственности свое: этим и различаются между собой виды юридической ответственности"³².

В теории государства и права распространенным является мнение о том, что ответственность "прежде всего... подразделяется на виды в зависимости от того, к какой отрасли права она относится"³³. Конституционно-правовая ответственность призвана охранять именно общественные отношения, составляющие предмет конституционного права. При этом не всякое нарушение норм конституционного права влечет за собой конституционно-правовую ответственность. Могут применяться и иные виды ответственности: административная (например, штраф за определенные виды нарушений избирательных прав граждан - ст. 5.1, ст. 5.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г.) либо уголовная (например, ст. 278 УК РФ от 13 июня 1996 г. устанавливает ответственность за насильственный захват или насильственное удержание власти)³⁴.

Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности и соответственно их обособление как самостоятельных видов юридической ответственности объясняются предметом и методом регулирования общественных отношений; функциями, которые выполняет отрасль права в общей системе права; спецификой статуса субъектов правоотношений; особенностями юридической природы неправомерного

³⁰ Понятие, основания и виды ответственности в муниципальном праве. <http://www.smena.info/ponyatie-osnovaniya-i-vidy-otvetstvennosti-v-munitsipalnom-prave.html>

³¹ Духно Н.А., Ивакин В.И. Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право. 2000. N 6. С. 13.

³² См.: Сергеев А.А. Проблемы конституционно-правовой ответственности в системе местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 360; Уваров А.А. Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 368; Левин В.Ф., Пилипенко С.Г. Соотношение категорий "ответственность" и "конституционная ответственность" в юридической характеристике местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 381; Тимофеев Н.С. К вопросу об ответственности населения как главного субъекта местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 449.

³³ Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 2. Свердловск, 1964. С. 198.

³⁴ Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Конституционно-правовая ответственность в России // По материалам сайта <http://www.ydmitriev.ru/txt/0007.htm>

поведения в соответствующей сфере; характером предписаний, на базе которых возникает ответственность; особой процедурой ее реализации. Конституционно-правовая ответственность - это самостоятельный вид юридической ответственности, осуществление мер которой (в виде различного рода неблагоприятных последствий для субъектов) не только устанавливается конституционно-правовыми нормами, но и направлено, прежде всего, на защиту конституционно-правовых отношений³⁵.

По мнению С.А. Авакьяна, "каждая отрасль права должна обеспечивать реализацию своих норм собственными средствами, включая и меры ответственности. Наличие мер ответственности - это такой же признак отрасли, как "собственные" общественные отношения, "свои" нормы, данные отношения регулирующие"³⁶. На основе этого конституционная ответственность определяется рядом ученых как ответственность за ненадлежащее осуществление государственной власти, поскольку особое значение в предмете конституционного права имеют отношения, возникающие в процессе реализации многонациональным народом России (населением субъектов Федерации) государственной власти (в формах представительной и непосредственной демократии)³⁷. Следуя этой логике, муниципально-правовая ответственность может быть определена как ответственность за ненадлежащее осуществление муниципальной власти (в формах представительной и непосредственной демократии).

Поэтому представляется корректным отнесение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством к конституционно-правовой, а перед населением - к муниципально-правовой³⁸.

Еще одно различие конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности связано с основаниями ответственности. "Исходя из природы общественных отношений, регулируемых конституционным правом, определим основание конституционно-правовой ответственности (конституционный деликт) следующим образом: "конституционный деликт - это деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права, и влекущее за собой применение установленных мер конституционно-правовой ответственности"³⁹.

К муниципально-правовым санкциям относятся: отзыв выборных лиц, отставка или роспуск, выражение недоверия, досрочное прекращение полномочий. К конституционно-правовым санкциям можно отнести: признание акта незаконным, отрешение от должности, роспуск, расформирование, переход полномочий органов местного самоуправления к органам государственной власти (введение временного государственного управления), досрочное

³⁵ Виноградов В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2002. N 10.

³⁶ Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2001. N 3. С. 124.

³⁷ См., напр.: Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения: понятие и особенности юридической природы // Академический юридический журнал. 2003. N 2; Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Конституционно-правовая ответственность в России // По материалам сайта <http://www.ydmitriev.ru/txt/0007.htm>.

³⁸ Уваров А.А. Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 368.

³⁹ Виноградов В.А. Основание конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2003. N 2.

прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственно-властных полномочий (отзыв государственно-властных полномочий), отмена (признание недействительным) юридически значимого результата, отмена (приостановление) правовых актов, отказ. Ниже эти санкции будут рассмотрены более подробно.

При характеристике особенностей привлечения к юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц следует учитывать, что не всегда бывает просто провести грань между органами местного самоуправления и их должностными лицами. Как уже говорилось ранее, должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга полномочий может выступать и в качестве органа местного самоуправления.⁴⁰

Характеризуя юридическую ответственность должностных лиц, следует обратить внимание на некоторые различия в порядке привлечения к ответственности выборных и невыборных должностных лиц органов местного самоуправления. Эти различия касаются, в первую очередь, уголовной, дисциплинарной, конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности.

Конституционно-правовая ответственность.

В статьях 72 - 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" содержатся нормы, регулирующие особенности привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством. В соответствии со статьей 72 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. Таким образом, в Федеральном законе дается исчерпывающий перечень нормативно-правовых актов, нарушение которых влечет ответственность перед государством.

Отрешение от должности. В статье 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривается возможность отрешения от должности высших должностных лиц муниципального образования: главы муниципального образования и главы администрации. **Основанием отрешения является:**

1) издание указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены

⁴⁰ Шугрина Е.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. <http://www.zonazakona.ru/law/comments/457/>

соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершение указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Решение об отрешении указанных должностных лиц принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), который и издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. Правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации не может быть издан в срок менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и срок издания не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.⁴¹

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Роспуск выборного органа. В статье 73 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривается ответственность представительного органа местного самоуправления перед государством. Основанием ответственности является принятие нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования. Данное противоречие должно быть установлено в судебном порядке. Ответственность не наступает, если представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий

⁴¹ Шугрина Е.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.
<http://www.zonazakona.ru/law/comments/457/>

нормативный правовой акт. По истечении указанного срока высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске. Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Расформирование. В соответствии со статьей 31 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ" избирательная комиссия муниципального образования (окружная, территориальная, участковая) может быть расформирована судом, например в случае нарушения комиссией избирательных прав граждан, права граждан на участие в референдуме, повлекшего за собой признание недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов, референдума.

Переход полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти (временное государственное управление). Содержание этой санкции заключается в том, что если субъект правоотношений не выполняет (выполняет недолжным образом) возложенные на него обязанности, то к другому субъекту переходят полномочия в сфере невыполненной (выполненной недолжным образом) обязанности первого субъекта⁴².

На основании части 1 статьи 75 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае:

- 1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с федеральным законодательством;
- 2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета

⁴² Виноградов В.А. Конституционно-правовые санкции // Законодательство. 2001. N 12.

и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований (норма вступает в силу с 1 января 2008 года);

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В случае неплатежеспособности муниципального образования (пункт 2 части 1 статьи 75) в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года (норма вступает в силу с 1 января 2008 года).

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, - в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъекта Российской Федерации, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти (часть 7 статьи 75 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ").⁴³

Досрочное прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственно-властных полномочий (отзыв государственно-властных полномочий). В соответствии с частью 3 статьи 20 Федерального закона "Об общих принципах организации местного

⁴³ Шугрина Е.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.
<http://www.zonazakona.ru/law/comments/457/>

самоуправления в РФ" органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Фактически установлено важное ограничение степени ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за осуществление переданных им государственных полномочий. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления (часть 3 статьи 21 названного Закона).

В случае невыполнения или невозможности выполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они были наделены, указанные полномочия могут быть отозваны законом.

Основаниями для их отзыва являются: 1) невозможность выполнения переданных полномочий по причинам, не зависящим от органов местного самоуправления; 2) неоднократное (два и более раза) признание судом недействительными актов органов местного самоуправления, связанных с реализацией переданных государственных полномочий; 3) наличие заключения специальной комиссии о неисполнении или ненадлежащем исполнении органами местного самоуправления государственных полномочий. При прекращении исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий подлежат возврату неиспользованные материальные и финансовые ресурсы, переданные органам местного самоуправления для их исполнения.

Отмена (признание недействительным) юридически значимого результата. Характерным примером является признание выборов недействительными, отмена результатов выборов, итогов голосования на референдуме. В соответствии с частью 9 статьи 70 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации" соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов, местного референдума недействительными по решению суда. В судебном порядке может быть отменена (аннулирована) регистрация кандидата, инициативной группы в случае выявления нарушений требований избирательного законодательства (статья 76 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ").

Отмена (приостановление) правовых актов. В соответствии со статьей 48 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено в судебном порядке, а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации

(уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Решение избирательной комиссии о регистрации кандидата аннулируется вышестоящей комиссией в случае нарушения требования Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ" (статья 76).

Отказ. Российское избирательное законодательство устанавливает несколько видов отказа как меры юридической ответственности ⁴⁴ (в таком качестве это рассматривает и Конституционный Суд РФ ⁴⁵):

- отказ признать действительными подписи, собранные с участием органов местного самоуправления, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса (часть 5 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации");

- отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, в проведении референдума (часть 8, часть 23 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации");

- отказ в регистрации доверенного лица (статья 43 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации").

Особенности привлечения муниципально-правовой ответственности.

В статье 71 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закрепляется ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением. В частности, устанавливается, что основания наступления ответственности перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом. Как уже говорилось ранее, муниципально-правовая ответственность наступает перед населением. От имени населения муниципального образования может выступать представительный орган местного самоуправления, избранный непосредственно населением. Поэтому разновидностью муниципально-правовой ответственности является и ответственность перед представительным органом местного самоуправления.

Отзыв выборных должностных лиц. На практике это означает, что население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Основанием отзыва является утрата доверия. Решение об отзыве принимается по результатам голосования непосредственно населения. Об основаниях отзыва, особенностях процедуры уже говорилось в

⁴⁴ Виноградов В.А. Конституционно-правовые санкции // Законодательство. 2001. N 12.

⁴⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 года N 7-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. N 4.

предыдущих главах. Данный вид ответственности не применяется к невыборным лицам местного самоуправления, муниципальным служащим.⁴⁶

Выражение недоверия. В статье 273 Бюджетного кодекса РФ закрепляется, что в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования представительный орган местного самоуправления вправе возбудить процедуру выражения недоверия соответствующему органу исполнительной власти и его должностным лицам, отзыва выборных должностных лиц органов местного самоуправления, привлечения к иным формам ответственности исполнительного органа либо его должностных лиц в случае отклонения отчета об исполнении бюджета по мотивам несоответствия исполнения бюджета решению об утверждении бюджета.

Для решения вопроса о **досрочном прекращении полномочий** главы района возможно образование специальной комиссии из числа депутатов Собрания депутатов района для выявления достоверных фактов. Для образования комиссии необходимо, чтобы за это проголосовали не менее 1/3 от числа депутатов Собрания депутатов района. Комиссия обязана рассмотреть достоверность фактов в срок не более одного месяца и доложить результаты своей работы Собранию депутатов района. При выявлении комиссией достоверных фактов нарушения главой района ограничений, перечисленных в статье 29 Устава, вопрос о досрочном прекращении полномочий главы района должен быть рассмотрен по завершении работы комиссии на очередном или внеочередном заседании Собрания депутатов района. Решение о досрочном прекращении полномочий главы района принимается и оформляется постановлением, если за него проголосует не менее 2/3 депутатов Собрания депутатов района. Глава района вправе, в срок не более 10 дней, обжаловать решение Собрания депутатов района в судебном порядке.

Отставка, роспуск. Отставка - это досрочное прекращение полномочий органа местного самоуправления или его должностного лица по решению вышестоящего лица или органа. Например, если глава муниципального образования отправляет в отставку некоторых должностных лиц своей администрации.⁴⁷

Органы и должностные лица местного самоуправления несут административную ответственность в случае совершения ими правонарушений при исполнении служебных обязанностей, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ.

КоАП РФ определяет должностное лицо как «лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных

⁴⁶ Шугрина Е.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. <http://www.zonazakona.ru/law/comments/457/>

⁴⁷ Шугрина Е.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. <http://www.zonazakona.ru/law/comments/457/>

и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ»⁴⁸

9.8.3. Дисциплинарная ответственность должностных лиц местного самоуправления.

Должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления, виновные в неисполнении либо ненадлежащем исполнении возложенных на них законодательством обязанностей в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества или дачного хозяйства, подвергаются в случаях, не влекущих за собой административной или уголовной ответственности, дисциплинарному взысканию в виде замечания, выговора, строгого выговора, увольнения в порядке, установленном Кодексом законов о труде Российской Федерации.

Дисциплинарная ответственность представляет собой одну из форм принуждения, применяемого уполномоченными должностными лицами (органами) к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение, и влекущего неблагоприятные последствия для нарушителя. В отличие от других видов юридической ответственности дисциплинарная ответственность направлена на обеспечение дисциплины в основном в рамках служебного подчинения. Меры дисциплинарной ответственности применяются не «надведомственными» органами (судом, арбитражем, инспекциями т.д.), а органами (должностными лицами) организаций, учреждений, предприятий, где работает нарушитель дисциплины, либо вышестоящим органом (должностным лицом).

Существенно различается дисциплинарная ответственность муниципальных служащих и выборных должностных лиц местного самоуправления. **Дисциплинарная ответственность** муниципальных служащих устанавливается действующим законодательством о труде и о муниципальной службе. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» содержит следующую отсылочную норму: «За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации»⁴⁹. Таким образом, основанием привлечения муниципального служащего к дисциплинарной ответственности является совершение им должностного (дисциплинарного) проступка, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей.

Нормативные акты некоторых субъектов РФ и муниципальных образований предусматривают дисциплинарную ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления, прежде всего депутатов представительных

⁴⁸ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г.// СЗ РФ. 2001. №195. Ст. 2.4.

⁴⁹ Федеральный закон от 08.01.1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»// СЗ РФ. 1998. №8. Ст. 14

органов. Анализ действующих актов в этой сфере показывает, что дисциплинарным проступком депутата представительного органа муниципального образования обычно признается нарушение порядка работы представительного органа, которое может выражаться в различных деяниях: от непосещения заседаний представительного органа до нарушения правил депутатской этики во время этих заседаний. В перечне дисциплинарных взысканий наиболее часто указываются: предупреждение о лишении слова; лишение слова; призыв к порядку; удаление из зала заседания; порицание (выговор) и досрочное прекращение полномочий.

Дисциплинарная ответственность представляет собой одну из форм принуждения, применяемого уполномоченными должностными лицами (органами) к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение, и влекущего неблагоприятные последствия для нарушителя. В отличие от других видов юридической ответственности дисциплинарная ответственность направлена на обеспечение дисциплины в основном в рамках служебного подчинения. Меры дисциплинарной ответственности применяются не «надведомственными» органами (судом, арбитражем, инспекциями т.д.), а органами (должностными лицами) организаций, учреждений, предприятий, где работает нарушитель дисциплины, либо вышестоящим органом (должностным лицом).⁵⁰

Дисциплинарная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности. В целом она характеризуется следующим:

основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок;

за такой проступок применяются дисциплинарные взыскания;

дисциплинарная ответственность применяется только в Порядке подчиненности и только к физическим лицам.

Существенно различается дисциплинарная ответственность муниципальных служащих и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих устанавливается действующим законодательством о труде и о муниципальной службе. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» содержит следующую отсылочную норму: «За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации». Таким образом, основанием привлечения муниципального служащего к дисциплинарной ответственности является совершение им должностного (дисциплинарного) проступка, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей.

⁵⁰ Чаннов С.Е. Муниципальное право. — М., 2006.; Муниципальное право // под ред. С.Е. Чаннова. — М.: Омега-Л, 2006.; Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.; Баранчиков В.А. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Издательство «Экзамен», 2005

Несмотря на отсутствие в законодательстве исчерпывающего перечня должностных (дисциплинарных) проступков, ученые выделяют в дисциплинарном законодательстве признаки, которые можно объединить понятием состава должностного (дисциплинарного) проступка. Эти признаки характеризуют его с точки зрения объекта посягательства, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны.

Объектом посягательства должностного (дисциплинарного) проступка в сфере муниципальной службы являются общественные отношения, складывающиеся при осуществлении служебной деятельности. Посягательства на данные общественные отношения выступают в виде нарушений служебной дисциплины. В качестве объекта, на который непосредственно посягает тот или иной должностной (дисциплинарный) проступок, выступают конкретные обязанности муниципального служащего.

К признакам объективной стороны должностного (дисциплинарного) проступка прежде всего относится само противоправное деяние, посягающее на служебную дисциплину. Оно может быть выражено в форме как действия, так и бездействия. Круг таких деяний весьма широк и неоднороден, что является одной из причин отсутствия в дисциплинарном законодательстве единой, целостной системы составов проступков.

Субъектами должностного (дисциплинарного) проступка в сфере муниципальной службы правоотношений признаются муниципальные служащие.

Субъективной стороной должностного (дисциплинарного) проступка является совокупность признаков, характеризующих психическое отношение правонарушителя к своему противоправному деянию и к возможным вредным последствиям. Прежде всего в качестве такого признака выступает вина. Ст. 192 ТК РФ прямо указывает на наличие вины работника в качестве обязательного признака дисциплинарного проступка. В зависимости от формы вины должностные (дисциплинарные) проступки квалифицируются как умышленные (совершенные с прямым и косвенным умыслом) и неосторожные (явившиеся результатом самонадеянности или небрежности). Умышленным является такое поведение служащего, когда он сознает противоправный характер своего поведения, предвидит его вредные последствия и желает или сознательно допускает их наступление, либо относится к ним безразлично. Неосторожность имеет место, если служащий не предвидит вредные последствия своего поведения, однако он мог и должен был предвидеть их наступление. ⁵¹**Должностной (дисциплинарный) проступок** имеет формальный состав, т.е. для привлечения служащего к дисциплинарной ответственности достаточно самого факта нарушения служебной дисциплины, даже если вредные последствия этого нарушения отсутствуют.

Конкретные виды дисциплинарных взысканий, налагаемых на муниципальных служащих, устанавливаются законодательством субъектов Федерации либо муниципальными правовыми актами. Эти документы чаще всего либо предусматривают возможность наложения на муниципальных

⁵¹ Чаннов С.Е. Муниципальное право. — М., 2006.; Муниципальное право // под ред. С.Е. Чаннова. — М.: Омега-Л, 2006.; Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.; Баранчиков В.А. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Издательство «Экзамен», 2005

служащих тех же видов дисциплинарных взысканий, что и ст. 192 ТК РФ : замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям (например, закон Саратовской области), либо дополняют их взысканиями, ранее предусматривавшимися Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу): строгий выговор и предупреждение о неполном служебном соответствии

ТК РФ устанавливает, что за каждый проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Вместе с тем Пленум Верховного Суда РФ установил, что если, несмотря на применение дисциплинарного взыскания, неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей продолжается, он может быть вновь привлечен к дисциплинарной ответственности (п. 33 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»).

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни служащего, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников. Кроме того, дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня его совершения. Верховный Суд РФ уточнил, что в случае обнаружения проступка в двухгодичный срок по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности дисциплинарное взыскание подлежит применению не позднее одного месяца со дня окончания такой проверки. В указанные выше сроки не включается также время производства по уголовному делу.

Дисциплинарное взыскание применяется к служащему на основании соответствующего приказа (распоряжения) должностного лица, наделенного правом привлекать к дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления. Нормативные акты некоторых субъектов РФ и муниципальных образований предусматривают дисциплинарную ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления, прежде всего депутатов представительных органов. Анализ действующих актов в этой сфере показывает, что дисциплинарным проступком депутата представительного органа муниципального образования обычно признается нарушение порядка работы представительного органа, которое может выражаться в различных деяниях: от непосещения заседаний представительного органа до нарушения правил депутатской этики во время этих заседаний. В перечне дисциплинарных взысканий наиболее часто указываются: предупреждение о лишении слова; лишение слова; призыв к порядку; удаление из зала заседания; порицание (выговор) и досрочное прекращение полномочий. Последняя мера применяется исключительно редко и должна быть обоснована очень вескими причинами. Например, на основании ст. 31 Устава города Красноярска полномочия депутата досрочно прекращаются в случае уклонения депутата от выполнения депутатских

обязанностей, выразившегося в систематическом отсутствии без уважительных причин на заседаниях городского Совета, его постоянных и временных комиссий, членом которых он избран.⁵²

9.8.4. Гражданско-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Органы местного самоуправления несут **гражданско-правовую ответственность** перед различными физическими и юридическими лицами в случае совершения действий, нарушающих основные права и свободы и причиняющих имущественный и иной ущерб. Эта ответственность наступает в судебном порядке. Строго говоря, необходимо отметить, что к ответственности перед физическими и юридическими лицами могут быть привлечены только органы местного самоуправления, но не должностные лица, так как последние не являются субъектами гражданского права. Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием (ст. 16 ГК РФ).

Можно выделить **три наиболее важных случая наступления ответственности органов местного самоуправления.**

Первый случай — принятие органами и должностными лицами местного самоуправления незаконных правовых актов, нарушающих права и свободы граждан. Такие правовые акты могут быть обжалованы любым гражданином, который считает, что его права были нарушены. Порядок обжалования регулируется гл. 24 и 25 ГПК РФ и Законом РФ от 2 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

В суде могут быть обжалованы любые акты как нормативного, так и индивидуального характера. Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему. При этом закон предоставляет гражданину право выбора, в какой суд обратиться: по месту своего жительства или по месту нахождения органа местного самоуправления.

По результатам рассмотрения жалобы суд выносит решение. Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

⁵² Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.; Баранчиков В.А. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Издательство «Экзамен», 2005

Во втором случае органы или должностные лица местного самоуправления несут ответственность, если своими противоправными действиями они причинили имущественный или иной (например, моральный) вред. На них в таком случае ложится обязанность возместить (компенсировать) причиненный ущерб.

Возмещение ущерба в таком случае регулируется ст. 1069 ГК РФ. Данная статья сформулирована с учетом требований ст. 33 и 153 Конституции РФ и ст. 16 ГК РФ и является специальной. В ней предусмотрены особенности, отличающие ее от общих правил деликтной ответственности. Они выражаются, во-первых, во властно-административном, т.е. юридически обязательном, одностороннем характере действий органов местного самоуправления, а также их должностных лиц; во-вторых, в том, что причинение вреда вызвано противоправными действиями указанных субъектов.⁵³

Виды и формы деяний, причиняющих вред, весьма многообразны. Ими могут быть различные нормативные или индивидуальные акты, которые направлены гражданам и юридическим лицам и подлежат обязательному исполнению. Таковым может быть и противоправное бездействие, так как непринятие необходимых мер, предусмотренных законами и иными правовыми актами, может также привести к причинению вреда.

Следует обратить внимание, что возмещение вреда производится не за счет самих должностных лиц, чьи действия или бездействие и вызвали, собственно, причинение ущерба, а за счет казны муниципального образования. Это связано с тем, что должностные лица органов местного самоуправления, как уже указывалось выше, не являются субъектами гражданского права. От имени казны муниципального образования в соответствии со ст. 1071 ГК РФ обычно выступают соответствующие финансовые органы.

Третий случай связан с причинением вреда органами и должностными лицами местного самоуправления не в сфере властно-административных отношений, а в результате хозяйственной и технической деятельности. Органы местного самоуправления в соответствии со ст. 41 Закона о местном самоуправлении 2003 г. являются юридическими лицами. Это означает, что они самостоятельно выступают в гражданском обороте и несут ответственность за совершаемые ими действия.

Ответственность органов местного самоуправления может наступать, например, в результате невыполнения ими условий гражданско-правовых договоров с физическими и юридическими лицами. Ответственность в таком случае наступает в общем порядке (ст. 1064 ГК РФ). В случае причинения вреда источниками повышенной опасности, принадлежащими органам местного самоуправления (например, машиной местной администрации), ответственность наступает в соответствии со ст. 1079 ГК РФ.

Гражданско-правовая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц подразделяется на договорную и внедоговорную. Договорная ответственность представляет собой ответственность за нарушение договорного обязательства. Основанием ее наступления служит нарушение договора, т.е. соглашения самих сторон (контрагентов). Поэтому такая

⁵³ Глинка В. И. Особенности гражданско-правовой ответственности должностных лиц органов местного самоуправления. <http://www.pravoforyou.ru/statii/otvetstvennost-organov-mestnogo-samoupravlenija.html>

ответственность может устанавливаться и за правонарушения, прямо не обеспеченные санкциями в действующем законодательстве, а в ряде случаев, по соглашению участников договора, увеличиваться или уменьшаться в сравнении с размером, предусмотренным нормативным актом. Внедоговорная ответственность имеет место тогда, когда орган местного самоуправления не состоит в договорных отношениях с потерпевшим. Она, в отличие от договорной, может применяться только в прямо предусмотренных законом случаях и размерах. Внедоговорная ответственность возникает при причинении вреда личности или вреда имуществу физического или юридического лица, не связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением органом местного самоуправления обязанностей, лежащих на нем в силу договора с потерпевшей стороной.⁵⁴

В теории гражданского права, внедоговорную ответственность называют деликтной, являющуюся одной из видов гражданско-правовой ответственности, возникающей в связи с причинением вреда в результате гражданского правонарушения (деликт лат. *delictum* – нарушение, вина) и заключающуюся в наиболее полном возмещении вреда (в данном случае речь идет об обязательствах, подпадающих под определение генерального деликта, образующих систему специальных деликтов, среди которых традиционно выделяют ответственность за вред, причиненный актами власти⁵). В данном случае мы рассматриваем причиненный вред, как с фактической стороны, так и с юридической. Очевидно, что фактическое причинение вреда физическому или юридическому лицу органом местного самоуправления или его должностными лицами недостаточно, так как необходимо юридическое основание, т.е. признание законом обстоятельства, согласно которого муниципальному образованию необходимо возместить причиненный вред. Разграничение договорной и внедоговорной ответственности необходимо для определения качественной и количественной характеристики мер, которые будут применены к муниципальному образованию, должностные лица органов которого виновны в причинении морального (физическому лицу) или имущественного вреда юридическому или физическому лицу. Законодатель, для данных правоотношений, установил различные виды ответственности: - если вред причинен органом местного самоуправления, не состоящим в договорных отношениях с потерпевшим лицом, он возмещается в соответствии со ст.ст. 1084 - 1094 ГК РФ; - если же причинения вреда было обусловлено неисполнением обязанности, принятой на себя органом местного самоуправления по договору, он возмещается в соответствии со ст.ст. 393 - 406 ГК РФ и законодательством, регулирующим данный вид договоров. Наиболее часто встречающимся видом внедоговорной ответственности можно считать случаи принятия органами и должностными лицами местного самоуправления незаконных правовых актов, нарушающих права и свободы граждан (физических лиц).⁵⁵ Вред, причиненный незаконными актами органов местного самоуправления или их должностными лицами, подлежит возмещению лишь при наличии вины лиц, принявших подобные акты либо, наоборот,

⁵⁴ Глинка В. И. Особенности гражданско-правовой ответственности должностных лиц органов местного самоуправления. <http://www.pravoforyou.ru/statiy/otvetstvennost-organov-mestnogo-samoupravlenija.html>

⁵⁵ Глинка В. И. Особенности гражданско-правовой ответственности должностных лиц органов местного самоуправления. <http://www.pravoforyou.ru/statiy/otvetstvennost-organov-mestnogo-samoupravlenija.html>

нарушивших права граждан или юридических лиц своим бездействием. При этом виновными должны считаться любые действия муниципальных органов и их должностных лиц, если они являются незаконными. Это следует из того, что вред причиняется не фактическим, а юридическим действием, незаконность которого обычно уже сама по себе свидетельствует о наличии вины того лица, которое его совершило. Для возникновения ответственности местного самоуправления за издание нормативных и ненормативных актов, причинивших ущерб физическим и юридическим лицам, являющихся субъектами гражданско-правовых отношений, важна только юридически значимая деятельность органа власти, проявляющаяся через деятельность должностных лиц органов местного самоуправления. Должностное лицо отвечает не только за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей, но и за дачу подчиненным указаний о совершении неправомерных действий, а также непринятие мер по обеспечению правовых норм, контроль за соблюдением которых входит в их служебные обязанности. Несмотря на то, что издание любого акта органом местного самоуправления рассматривается как легитимное, дозволенное действие, ст. 13 ГК РФ предусматривает возможность признания судом данных актов недействительными, вследствие несоответствия закону или иным правовым актам, если ими нарушены гражданские права и законные интересы физических или юридических лиц. Эта же статья предусматривает и применение последствий признания недействительными данных актов: в этом случае нарушенное право подлежит восстановлению либо защите способами, предусмотренными ст. 12 ГК РФ. Виды и формы действий и решений, причиняющих вред, весьма многообразны.⁵⁶

Ими могут быть различные нормативные или индивидуальные акты, которые направлены гражданам и юридическим лицам и подлежат обязательному исполнению. Таковым может быть и противоправное бездействие, так как непринятие необходимых мер, предусмотренных законами и иными правовыми актами, может также привести к причинению вреда. В следующем случае, органы местного самоуправления или должностные лица местного самоуправления несут ответственность, если своими противоправными действиями или бездействием (как показала практика, наиболее часто в объективной действительности мы сталкиваемся с бездействием должностных лиц) они причинили имущественный или иной вред (под иным, как правило, подразумевается моральный вред). На них в таком случае ложится обязанность возместить (компенсировать) причиненный ущерб. Общим условием привлечения к гражданско-правовой ответственности является не только наступление вреда, но и противоправное, виновное поведение органов местного

⁵⁶ Витрук Н.В. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: Круглый стол // Государство и право. 2000. N 3; Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. - "Юстицинформ", 2007, 312 С.; Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. - М.: Юристъ, 2007, 383 С.; Чернонгор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления - М.: Юриспруденция, 2007, 304 С.; Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. - 672 С.

самоуправления или их должностных лиц, а также причинная связь между вредом и противоправным действием (бездействием).⁵⁷

Соответственно возмещение ущерба, в таком случае, осуществляется по правилам специальных норм (ст.ст. 16 и 1069 ГК РФ), изданных во исполнение требований ст. 53 Конституции РФ (имеется в виду, что в основу ответственности органов местного самоуправления положен общий конституционный принцип обжалования любых властных решений). Данная норма выделяет деликтные отношения, возникающие по вине специального субъекта – публично-правового образования. Это выражается, во-первых, во властно-административном, т.е. юридически обязательном, одностороннем характере противоправных действий органов местного самоуправления, а также их должностных лиц. Во-вторых, возмещение вреда производится не за счет средств самих должностных лиц, чьи действия или бездействие и вызвали причинение ущерба, а за счет имущества муниципального образования. В итоге, властное публично-правовое образование, веления которого обязательны для исполнения всеми физическими и юридическими лицами на обозначенной муниципальной территории, в конкретном правоотношении, трансформируется в должника, а пострадавший подвластный субъект - соответственно в кредитора. Исходя из смысла исследуемых правоотношений, необходимо отождествлять органы и должностных лиц местного самоуправления с самими муниципальными образованиями, несущими бремя ответственности. В научной литературе существует множество теорий о понятии гражданско-правовой ответственности⁶, но наиболее признанным считается мнение О.С. Иоффе, согласно которому гражданско-правовая ответственность представляет собой санкцию за правонарушение, вызывающую для нарушителей отрицательные последствия в виде лишения субъективных гражданских прав либо возложения новых или дополнительных гражданско-правовых обязанностей⁷. Законодатель разделяет причинителей вреда на органы местного самоуправления и должностных лиц, которые следует представить состоящими из двух групп субъектов: индивидуальные и коллективные. К индивидуальным субъектам следует отнести: депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, руководители или члены выборного органа территориального общественного самоуправления. К коллективным субъектам можно отнести: выборный орган местного самоуправления, орган территориального общественного самоуправления⁸. В итоге, противоправные действия (бездействие) совершают конкретные физические лица. Однако к гражданско-правовой ответственности могут быть привлечены только органы местного самоуправления, вследствие того, что должностные лица не являются субъектами гражданского права и к ним не применимы гражданско-правовые санкции. Тем не менее, санкция, являясь элементом правовой нормы, указывает на меры государственного принуждения, применяемые к нарушителю данной нормы. Хотелось бы подчеркнуть – именно к нарушителю. Очевидно, что характер и вид юридической ответственности названных субъектов зависят от их статуса.

⁵⁷ Цветков, С. Б. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления а также их должностными лицами :Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук.-Волгоград,1998. -21 с

Гражданский кодекс РФ предоставил муниципальному образованию право предъявить регрессный иск к виновному работнику муниципального образования в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом (п. 1 ст. 1081 ГК РФ). Тем не менее, такие иски в суды не подаются по простой причине – на органы местного самоуправления Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такая обязанность не возложена. Если изначально деликтоспособность рассматривать в качестве самостоятельного структурного элемента правосубъектности, устанавливающую способность лица нести гражданско-правовую ответственность за совершенное гражданское правонарушение и при этом признавать ее дуалистический характер, то можно прийти к следующему выводу - с одной стороны, государство обязывает субъекта нести имущественную ответственность и иные, негативные для него последствия, в случае его противоправных действий. С другой – само государство либо иные лица, кому государство делегирует данные полномочия, обладают правом пресекать действия правонарушителя и, воздействуя на него, требовать определенного имущественного возмещения. Рассматривая гражданско-правовую ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц, мы встречаемся с процессом, когда действия правонарушителя пресекаются, однако требование имущественного возмещения к причинителю вреда не предъявляется. Более того, право регрессного требования по возмещению муниципальной казне ущерба к должностным лицам органов местного самоуправления в законодательстве отсутствует. Данное право возникает исключительно в случае, когда в действиях указанных лиц имеется состав преступления или административного правонарушения, подтвержденного судебным решением, вступившим в законную силу. В итоге возникает ситуация, при которой за действие (бездействие) уполномоченных лиц, расплачивается казна муниципального образования, входящая в состав муниципальной собственности - экономической основы местного самоуправления. Тем самым ущемляются законные интересы населения, так как сокращаются средства, необходимые для решения вопросов местного значения. В данном случае можно утверждать, что нарушаются основные принципы гражданско-правовой ответственности, которые отражены в законодательстве. Речь идет о принципе неотвратимости ответственности и как мы видим, к должностным лицам не применяются имущественные санкции, которые предусмотрены для иных нарушителей. Далее – не действует принцип индивидуализации ответственности (ответственность должна наступать с учетом общественной опасности, вредоносности деликта, а также формы вины правонарушителя). Во всех случаях, должностные лица, прикрываясь ответственностью муниципальной казны, уходят от наказания. При этом, муниципальная казна, согласно принципу полного возмещения вреда, восстанавливает имущественное положение потерпевшего. Нам представляется, что следует пересмотреть существующее положение, при котором за действие (бездействие) уполномоченных лиц несет имущественную ответственность муниципальное образование за счет публичного имущества. Необходимо возмещать вред,

изначально взыскивая его с причинителя, а муниципальное образование должно нести субсидиарную (дополнительную) ответственность. Для этого необходимо наделить физические и юридические лица правом обращаться в суд с иском о возмещении вреда непосредственно к виновным лицам (автор имеет ввиду конкретных физических лиц, чьи действия привели к причинению вреда, при этом речь идет только о субъектах осуществляющих властные полномочия, в ином случае, физическое лицо не является субъектом ответственности на основании ст. 1069 ГК РФ и за его действия отвечает муниципальное образование, как за действие своего работника по правилам генерального деликта). В дальнейшем суд должен будет определять степень и величину ответственности должностных лиц местного самоуправления и применять к ним неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения или ненадлежащее осуществление ими своих задач и функций.⁵⁸

9.8.5. Уголовная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Уголовная ответственность должностных лиц местного самоуправления наступает в случае совершения ими деяний, содержащих все признаки состава преступления и предусмотренных УК РФ. Перечень этих деяний содержится в гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Применительно к должностным лицам местного самоуправления данная глава содержит такие составы преступлений, как злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); превышение должностных полномочий (ст. 286); отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ (ст. 287); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289); получение взятки (ст. 290); служебный подлог (ст. 292); халатность (ст. 293). Для привлечения к ответственности в соответствии с данными статьями следует руководствоваться определением должностного лица, данным в примечании к ст. 285 УК РФ.

Действующее уголовно-процессуальное законодательство устанавливает особенности привлечения к уголовной ответственности выборных должностных лиц местного самоуправления. Так, в частности, решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица органа местного самоуправления либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту

⁵⁸ Глинка В. И. Особенности гражданско-правовой ответственности должностных лиц органов местного самоуправления. <http://www.pravoforyou.ru/statiy/otvetstvennost-organov-mestnogo-samoupravlenija.html>

совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается прокурором субъекта РФ (ст. 448 УПК РФ).

В соответствии с ч. 9 ст. 40 Федерального Закона о местном самоуправлении 2003 г. депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

В соответствии с п. "о" ст. 71 Конституции Российской Федерации уголовное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации. Согласно ст. 1 Уголовного кодекса Российской Федерации уголовное законодательство Российской Федерации состоит из данного Кодекса. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в Уголовный кодекс.

Уголовная ответственность носит личный характер, поэтому к ней не могут привлекаться органы местного самоуправления. Основанием уголовной ответственности должностного лица местного самоуправления является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации.

Должностные лица местного самоуправления могут привлекаться к уголовной ответственности за различные преступления. При этом в Уголовном кодексе Российской Федерации (в основном в его главе 30), как правило, за соответствующие преступления предусматривается более суровое наказание для главы муниципального образования, нежели для иного должностного лица местного самоуправления. Приведем несколько примеров.

Так, согласно ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

То же деяние, совершенное главой органа местного самоуправления, наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

В соответствии со ст. 286 Уголовного кодекса Российской Федерации совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

То же деяние, совершенное главой органа местного самоуправления, наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

В статье 290 Уголовного кодекса установлено, что получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно общее покровительство или попустительство по службе наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие) наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Те же деяния, совершенные главой органа местного самоуправления, наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Выводы

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — это неблагоприятные последствия, наступающие в случае принятия органами и должностными лицами местного самоуправления противоправных решений, неосуществление или ненадлежащее осуществление своих задач и функций, выраженные в санкциях правовых норм.

Федеральный Закон о местном самоуправлении 2003 г. так же, как и Федеральный Закон о местном самоуправлении 1995 г, выделяет три вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления: перед населением муниципального образования; перед государством; перед физическими и юридическими лицами.

Органы местного самоуправления могут нести конституционную, административную и гражданскую правовую ответственность за свои действия. К должностным лицам местного самоуправления могут применяться меры конституционной, административной, дисциплинарной, материальной и уголовной ответственности.

Органы и должностные лица местного самоуправления несут конституционную ответственность за ненадлежащее исполнение полномочий. Можно выделить следующие основные случаи привлечения их к конституционной ответственности: при утрате доверия; издании незаконных правовых актов; неисполнении или ненадлежащем исполнении отдельных государственных полномочий.

Должностные лица местного самоуправления несут административную ответственность в случае совершения ими правонарушений при исполнении служебных обязанностей, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ.

Дисциплинарная ответственность представляет собой одну из форм принуждения, применяемого уполномоченными должностными лицами (органами) к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение, и влекущего неблагоприятные последствия для нарушителя. В отличие от других видов юридической ответственности, дисциплинарная направлена на обеспечение дисциплины, в основном, в рамках служебного подчинения.

Органы местного самоуправления несут ответственность перед различными физическими и юридическими лицами в случае совершения действий, нарушающих основные права и свободы и причиняющих имущественный и иной ущерб. Эта ответственность носит гражданско-правовой характер и наступает в судебном порядке.

Вопросы для самопроверки

1. Перечислите виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за неисполнение своих полномочий.
2. Назовите субъектов контроля в сфере местного самоуправления.

3. Перечислите виды и основания привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления в области осуществления отдельных делегированных государственных полномочий.

4. Назовите специфику ответственности выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением.

5. Назовите случаи возникновения гражданско-правовой ответственности в сфере деятельности органов местного самоуправления.

10.Тема 9. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения.

10.9.1. Система органов муниципальной власти самоуправления в городах федерального значения.

Москва и Санкт-Петербург являются мегаполисами со всеми присущими им особенностями:

- многомиллионным населением;
- высоким уровнем ежесуточной внутригородской и пригородной миграции;
- средоточием общефедеральных государственных, общественных и политических структур;
- наличием крупнейших систем жизнеобеспечения федерального значения (железнодорожные, автомобильные и авиационные узлы, центры управления энергетическими системами и др.);
- наличием большого количества иностранных посольств и представительств.

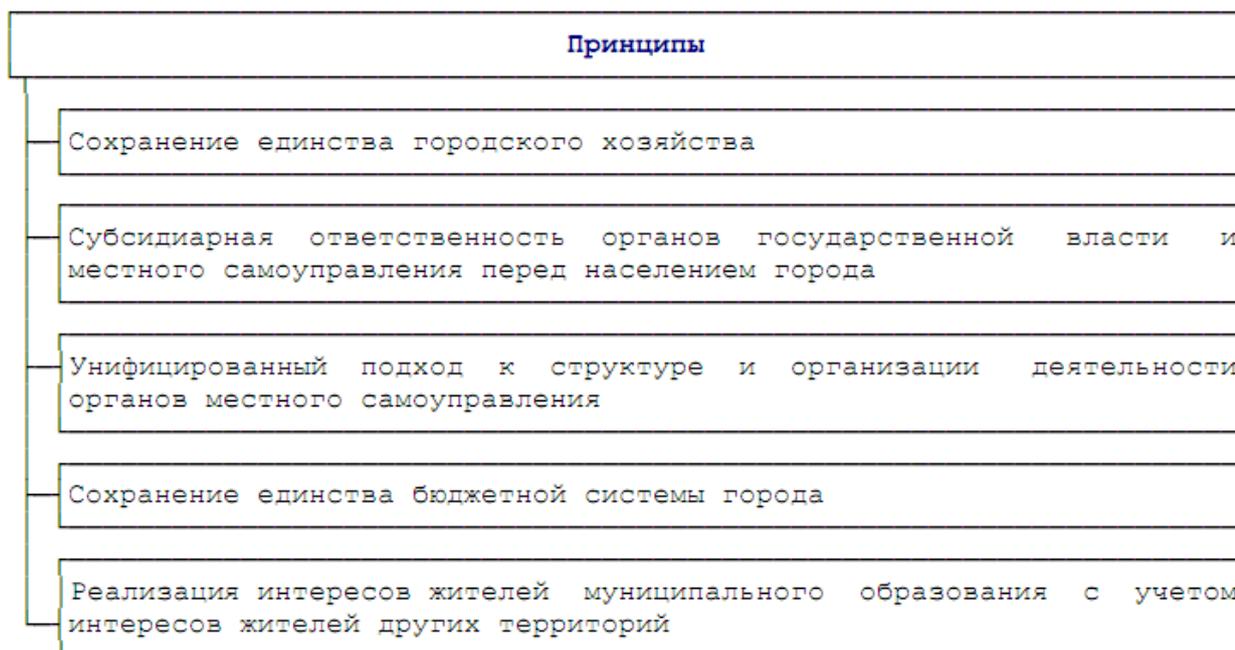


Схема. Особенности муниципального управления в городах федерального значения <http://xreferat.ru/22/3960-1-osobennosti-municipal-nogo-upravleniya-v-gorodah-federal-nogo-znacheniya.html>

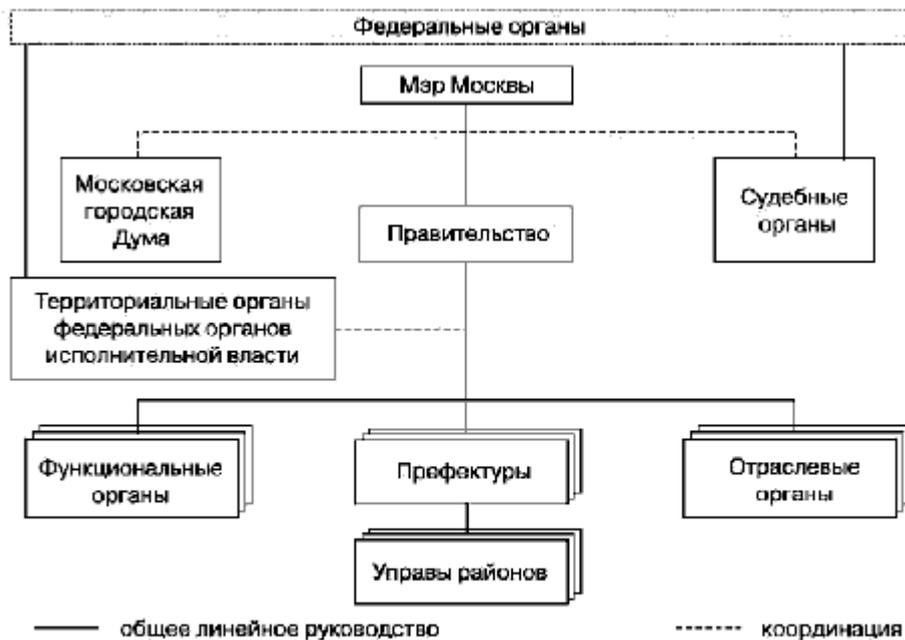
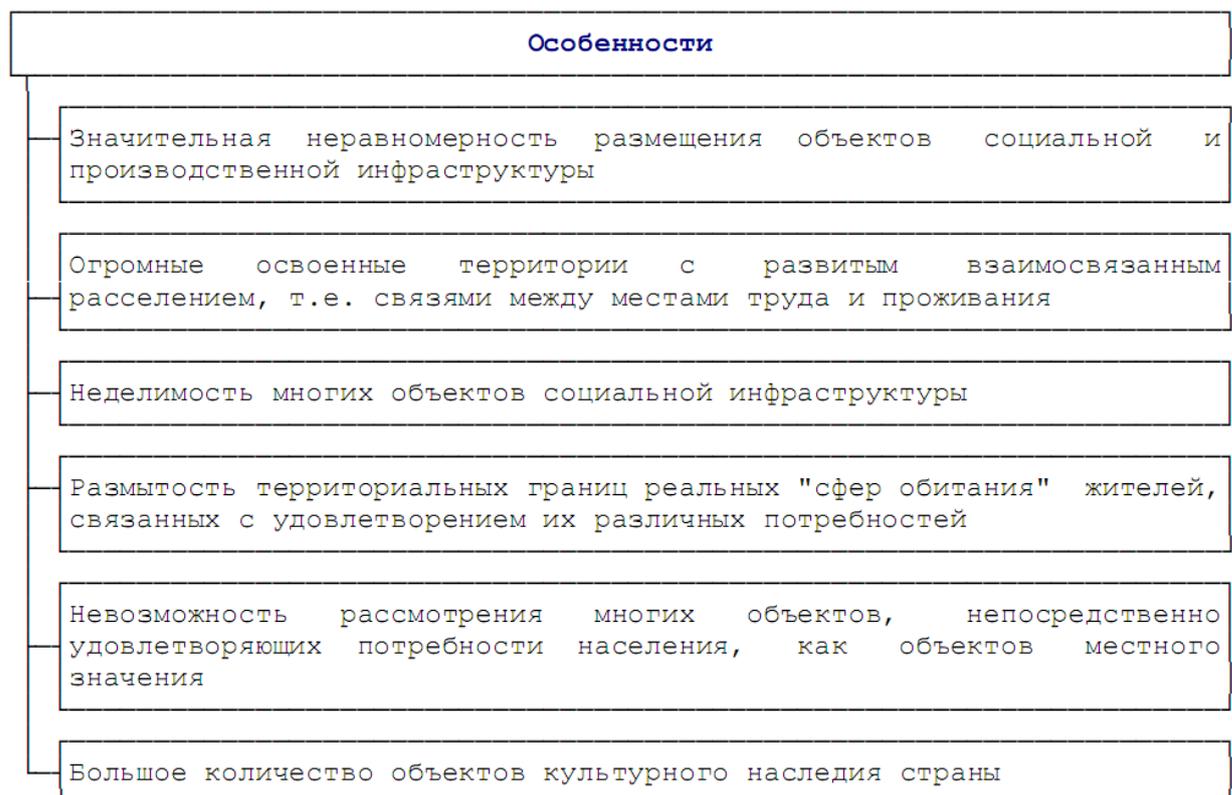


Схема. Особенности муниципального управления в городах федерального значения <http://xreferat.ru/22/3960-1-osobennosti-municipal-nogo-upravleniya-v-gorodah-federal-nogo-znacheniya.html>



Схема. Особенности муниципального управления в городах федерального значения <http://xreferat.ru/22/3960-1-osobennosti-municipal-nogo-upravleniya-v-gorodah-federal-nogo-znacheniya.html>



10.9.2. Особенности осуществления полномочий органов местного самоуправления.

Москва и Санкт-Петербург - крупнейшие научные и культурные центры страны. При этом Москва - столица современной России, а Санкт-Петербург - бывшая столица Российской империи.

Специфика организации городского хозяйства и жизнедеятельности населения городов федерального значения определяет их особенности как объектов управления

Особенности организации местного самоуправления обусловлены видом муниципального образования, отличительными чертами его правового статуса, закрепляемого федеральными законами, историческими и иными местными традициями, другими факторами.⁵⁹

Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит специальную гл. 11 «Особенности организации местного самоуправления», в которой, во-первых, определены наиболее важные особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения (ст. 79); во-вторых, содержатся статьи, посвященные особенностям организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, в наукоградах и на приграничных территориях (эти статьи отсылают к соответствующим федеральным законам, которые должны регулировать особенности организации местного самоуправления на указанных территориях).

Свои отличительные черты имеет организация местного самоуправления и в поселениях, и в муниципальных районах, и в городских округах, что отражено в статьях Закона 2003 г., устанавливающих правовой статус муниципальных образований указанных видов.

В муниципальных образованиях ряда субъектов Федерации на организацию местного самоуправления оказывают влияние исторические и иные местные традиции, а также наличие компактно проживающих коренных (малочисленных) народов.⁶⁰

Города федерального значения, будучи субъектами Федерации, имеют собственную структуру органов государственной власти: представительный (законодательный) орган государственной власти города, исполнительный орган государственной власти города; вправе создавать свои уставные суды.

Москва, и Санкт-Петербург — не только субъекты Федерации, но и города. Согласно же Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях (ст. 131).

Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по сути, закрепляет те же

⁵⁹ Алпатов, Ю. М. Организация местного самоуправления в городах федерального значения : Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М., 2009. - 42 с.

⁶⁰ . Кокотов А.Н. Муниципальное право России: учебник для студентов высших учебных заведений. / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. - М.: Юристъ, 2005. - 383 стр

особенности, что и Закон 1995 г. Правда, он уже не допускает возможности формирования городских органов местного самоуправления, которая признавалась Законом 1995 г. Это означает, что местное самоуправление в городах федерального значения должно организовываться и осуществляться только на внутригородских территориях.

Организация власти в г. Москве определяется в Уставе города.

До внесения изменений и дополнений 13 июля 2001 г. в Устав г. Москвы представительный и исполнительный органы власти города имели двойной статус, являясь органами городского (местного) самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации, что, строго говоря, не соответствовало ст. 12 Конституции РФ и ст. 14 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, не допускающим осуществление местного самоуправления органами государственной власти.⁶¹

Действующий Устав г. Москвы не содержит положений о двойном статусе городских органов власти, четко различая органы государственной власти г. Москвы (субъекта Федерации) и органы местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти города (ст. 7).

Территориальными единицами г. Москвы являются административные округа и районы.

Административные округа в г. Москве — это территориальные единицы города, образуемые для административного управления соответствующими территориями, координации деятельности администрации районов, территориальных подразделений и служб отраслевых органов городской администрации, осуществления контроля за исполнением правовых актов города.

Образование, преобразование и упразднение административных округов, присвоение им наименований, установление и изменение их границ осуществляются мэром.

Административный округ включает в себя несколько районов города. Границы административного округа не могут пересекать границ районов.

Всего в Москве 10 административных округов (включая Зеленоградский административный округ).

Исполнительно-распорядительную, координирующую и контрольную деятельность на территории административного округа осуществляет префект административного округа — должностное лицо городской администрации.

В соответствии с Уставом г. Москвы префекты входят в состав Правительства города. Они назначаются на должность и освобождаются от должности мэром на основе единоначалия, издают по вопросам своей компетенции распоряжения, представляют мэру или Правительству Москвы ежегодный отчет о своей деятельности.⁶²

Таким образом, на уровне административного округа осуществляется государственное управление.

Административные округа подразделяются на районы.

⁶¹. Петрова Т.К. Население как субъект местного самоуправления // Законодательство. - 2007. - № 4. - С. 59-64.

⁶²Алпатов, Ю. М. Организация местного самоуправления в городах федерального значения :Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук.. -М.,2009. -42

Районы — это территориальные единицы города, образуемые с учетом исторических, географических, градостроительных особенностей соответствующих территорий, численности населения, социально-экономических характеристик, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры, возможностей решения местных вопросов в интересах населения района.

Образование, преобразование и упразднение районов, присвоение им наименований, установление и изменение их границ осуществляются городской думой по представлению мэра.

Район Москвы может включать в себя микрорайоны. Всего в городе насчитывается 125 районов.

Районы Москвы до недавнего времени не имели статуса муниципального образования. Поэтому у них отсутствовали муниципальная собственность и местный бюджет. Вместе с тем Они имели выборные органы (в отличие от административных округов).

Органом власти района являлась районная управа. В ее состав входили избираемое населением районное собрание (представительный орган) и администрация района, возглавляемые главой управы. Глава управы избирался районным собранием по представлению мэра. Районные управы представляли собой органы, которые осуществляли некоторые функции органов местного самоуправления, но органами местного самоуправления, по сути, не являлись.

Внесенные в 2001 г. изменения в Устав г. Москвы и принятый в 2002 г. Закон города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве», а также постановление Правительства Москвы от 3 декабря 2002 г. «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы — управ районов» заложили принципиально новые основы организации власти в районах г. Москвы.⁶³

Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», как уже отмечалось, установил особенности организации местного самоуправления на внутригородских территориях городов федерального значения.

Основная особенность, оказывающая определяющее влияние на специфику осуществления местного самоуправления на внутригородских территориях городов федерального значения, — это признаваемая Законом необходимость сохранения единства городского хозяйства. Это обуславливает то, что перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских образований определяются законами городов федерального значения.

При этом установленные федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами городов федерального значения к источникам доходов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты городов федерального значения.

Законами городов федерального значения определяется и состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований в соответствии с учетом требований Федерального закона и перечнем вопросов

⁶³ . Кокотов А.Н. Муниципальное право России: учебник для студентов высших учебных заведений. / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. - М.: Юристъ, 2005. - 383 стр

местного значения, который установлен для этих муниципальных образований законом города федерального значения.⁶⁴

Федеральный закон 2003 г. об общих принципах организации местного самоуправления также закрепляет положение о том, что установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляется законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

В соответствии с положениями указанного федерального законодательства, Уставом города Москвы, Законом города Москвы от 6 ноября 2002 г. «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (в ред. от 14 мая 2003 г.) местное самоуправление в Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территории районов города (включая районы г. Зеленограда).

К органам местного самоуправления внутригородского муниципального образования относятся:

1) представительный орган местного самоуправления — муниципальное собрание, избираемое жителями муниципального образования; численный состав представительного органа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек;

2) исполнительно-распорядительный орган — муниципалитет (местная администрация);

3) глава муниципального образования — руководитель муниципального образования, избираемый муниципальным собранием из своего состава или непосредственно населением (он может осуществлять полномочия председателя муниципального собрания, руководителя муниципалитета).

Возможно введение специальной должности руководителя муниципалитета. В этом случае руководитель муниципалитета назначается на свою должность.⁶⁵

Муниципальное собрание вправе создавать организационно и функционально независимый орган муниципального финансового контроля. Уставом муниципального образования может быть предусмотрено формирование иных органов местного самоуправления. В г. Москве в 2004 г. приняты законы: «О статусе депутата муниципального собрания внутри-городского муниципального образования»; «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления в городе Москве».

В состав муниципальной собственности внутригородских муниципальных образований входят средства местных бюджетов, имущество органов местного самоуправления, муниципальные предприятия и учреждения, другое движимое и недвижимое имущество, необходимое для удовлетворения потребностей жителей муниципального образования. Доходы местного бюджета формируются за счет собственных доходов и отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, установленных Законом города Москвы о бюджете на очередной финансовый год, а также дотаций, субвенций, субсидий и иных поступлений, предусмотренных законодательством. Так, Закон города Москвы от 15 декабря 2004 г. о бюджете города на 2005 г.

⁶⁴ Алпатов, Ю. М. Организация местного самоуправления в городах федерального значения : Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук.. -М.,2009. -42

⁶⁵ . Кокотов А.Н. Муниципальное право России: учебник для студентов высших учебных заведений. / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. - М.: Юристъ, 2005. - 383 стр

предусматривает, что в 2005 г. в бюджеты муниципальных образований в городе зачисляются в полном объеме налог на имущество физических лиц и налог на наследование или дарение.⁶⁶ Указанный Закон устанавливает также нормативы обеспечения расходных обязательств местных бюджетов, утверждает объемы финансовой помощи муниципальным образованиям.

Особенности организации местного самоуправления в районах г. Москвы (на внутригородской территории) обусловлено также и тем, что в районах города наряду с органами местного самоуправления действуют территориальные органы исполнительной власти города — управы районов города. Их статус определен Положением об управе района города Москвы, утвержденным постановлением Правительства Москвы от 3 декабря 2002 г. (в ред. от 28 декабря 2004 г.).

Согласно Положению управа района — территориальный орган исполнительной власти, подведомственный Правительству Москвы. Оперативное руководство, координацию и контроль за деятельностью управы района осуществляет префект соответствующего административного округа в пределах своих полномочий.

В ведении управы района могут находиться государственные унитарные предприятия, организации. Управа является органом, уполномоченным на проведение государственного контроля (надзора) за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на подведомственной территории. Она осуществляет свои функции во взаимодействии с государственными органами власти, органами местного самоуправления.⁶⁷

Глава управы назначается и освобождается от должности Правительством Москвы по представлению префекта соответствующего административного округа города, согласованному с заместителем мэра в Правительстве Москвы, полномочным представителем мэра в Московской городской думе. Глава управы назначается на срок полномочий мэра. Он несет персональную ответственность за выполнение возложенных на управу района задач и осуществление своих полномочий.

Управа является юридическим лицом, имеет лицевые счета, открываемые в финансовых органах города, круглую печать с изображением герба Москвы и со своим наименованием, соответствующие печати, бланки, штампы.

Контроль за деятельностью управ осуществляют префектура соответствующего административного округа и Департамент территориальных органов исполнительной власти г. Москвы. Распоряжения, приказы главы управы района могут быть отменены или приостановлены мэром, Правительством Москвы, признаны недействительными в судебном порядке.

Управы районов в соответствии со своей компетенцией взаимодействуют с органами местного самоуправления по вопросам опеки и попечительства, защиты прав и интересов несовершеннолетних граждан и по другим вопросам.

В Санкт-Петербурге организация местного самоуправления осуществляется на тех же принципах, что и в Москве. Внутригородскими территориями в Санкт-Петербурге признаются муниципальные округа, а также города, поселки,

⁶⁶ Алпатов, Ю. М. Организация местного самоуправления в городах федерального значения : Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М., 2009. - 42

⁶⁷ Петрова Т.К. Население как субъект местного самоуправления // Законодательство. - 2007. - № 4. - С. 59-64.

входящие в состав территории Санкт-Петербурга. Всего на территории города сформировано 111 муниципальных образований, в границах которых осуществляется местное самоуправление в соответствии с федеральным законодательством, Уставом г. Санкт-Петербурга, Законом г. Санкт-Петербурга от 7 июня 2005 г. «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

10.9.3. Состав муниципального имущества в городах федерального значения

Основанием возникновения права собственности субъекта Российской Федерации на имущество, передаваемое ему муниципальным образованием, а также права собственности муниципального образования на имущество, передаваемое ему субъектом Российской Федерации, является решение исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Право собственности на имущество, передаваемое в указанном порядке, возникает с момента, устанавливаемого соответствующим решением Правительства РФ, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче (приеме) имущества.⁶⁸

Решения о передаче имущества из собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в муниципальную собственность, а также из муниципальной собственности в собственность субъекта Российской Федерации принимались до 01.11.2005 г.

Установлено, что к правоотношениям, возникающим при безвозмездной передаче имущества в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, нормы ГК РФ и ФЗ от 21.07.1997 г. "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", определяющие момент возникновения права собственности на имущество, применяются в части, не противоречащей положениям ст. 154 ФЗ от 22.08.2004 г. N 122-ФЗ.⁶⁹

Основанием возникновения права собственности субъекта Российской Федерации на имущество, передаваемое ему муниципальным образованием, а также права собственности муниципального образования на имущество, передаваемое ему субъектом Российской Федерации, является решение исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Право собственности на имущество, передаваемое в указанном порядке, возникает с момента, устанавливаемого соответствующим решением Правительства РФ, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче (приеме) имущества.

⁶⁸ Земельный Кодекс Российской Федерации: Кодекс Рос. Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 29.12.2010).

⁶⁹ Автономов А.С. Правовые и финансовые основы самоуправления Российской Федерации. / А.С. Автономов - М.: МЗ Пресс., 2002 г. С. 109-118.

Решения о передаче имущества из собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в муниципальную собственность, а также из муниципальной собственности в собственность субъекта Российской Федерации принимались до 01.11.2005 г.

Установлено, что к правоотношениям, возникающим при безвозмездной передаче имущества в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, нормы ГК РФ и ФЗ от 21.07.1997 г. "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", определяющие момент возникновения права собственности на имущество, применяются в части, не противоречащей положениям ст. 154 ФЗ от 22.08.2004 г. N 122-ФЗ.

Специальные правила введены Кодексом для таких субъектов Российской Федерации как города федерального значения Москва и Санкт-Петербург. В указанных субъектах Федерации, согласно п. 4 ст. 19 Кодекса, земельные участки в муниципальную собственность при разграничении государственной собственности на землю не передаются.

Право муниципальной собственности на земельные участки в этих субъектах Российской Федерации возникает при передаче земельных участков из собственности городов Москвы и Санкт-Петербурга в муниципальную собственность в соответствии с законами этих субъектов Российской Федерации.⁷⁰

Правилам п. 4 ст. 19 Кодекса корреспондируют положения п. 2 ст. 5 ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю": основание передачи земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, в муниципальную собственность устанавливается законами указанных субъектов Российской Федерации.⁷¹

Определенные в п. 4 ст. 19 Кодекса особенности формирования муниципальной собственности в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге объясняются тем, что в указанных субъектах Федерации в соответствии с их уставами местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.

Состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяется законами данных субъектов Федерации с учетом ч. 1-3 ст. 50 ФЗ от 06.10.2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и в соответствии с перечнем вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

11.Тема 10. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах и на приграничных территориях. Особенности организации

⁷⁰ Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: монография / В.А. Баранчиков. - М.: Изд-во Проспект, 2005. - 190 с.

⁷¹ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. / А.А. Сергеев -- М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006 г. С 121 - 157.

местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО).

11.10.1. Правовой статус наукоградов

Обновление экономической и политической системы Российской Федерации в последние 20 лет способствовало появлению нового типа территориальных производственно организационных образований, известных сегодня под названием "наукоград". В проекте положения о наукоградах России еще в 80-е годы прошлого века⁷² в период его обсуждения научной элитой страны предусматривалось, что на основе имеющейся в них локализованной интеграции структур (производственной, научно-исследовательской, образовательной) такие города могут и должны стать очагами передовой науки и образования на основе научно-образовательного комплекса высоких технологий.⁷³

В начале 90-х гг. возник вопрос о необходимости сохранения в условиях перестройки и обновления экономики городов с высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала, предприятия и учреждения которых ориентировались на выпуск наукоемкой продукции. Данному вопросу посвящено множество работ, в которых предлагаются возможные пути решения этой проблемы. В частности, отмечалось, что решающими условиями при присвоении статуса "наукоград", или "технопарк", или "технополис", как их называют за рубежом, оказываются четыре фактора. **Во-первых**, наличие крупного университета или научного центра, выполняющего большой объем исследовательских работ. **Во-вторых**, использование возможностей академических и промышленных организаций на его территории. **В-третьих**, наличие рискованного (венчурного) капитала, ассигнующего средства на начальной стадии наукоемких разработок, относящихся к категории повышенного риска. Наконец, **в-четвертых**, благоприятная среда, способствующая привлечению высококвалифицированных специалистов, наличие рыночной инфраструктуры. Успешному развитию такого муниципального образования, как наукоград, помимо наукоемких производств, образовательных и других необходимых для инновационной деятельности структур должна соответствовать политика местных властей. Хотя при этом экономическая сущность таких образований (будь то город химиков, физиков или атомщиков) принципиального значения не имеет, у стратегии муниципального управления в наукоградах есть особенности. Главная из них - соединение науки и техники, наукоемких производств и образовательных систем в единый многоотраслевой комплекс и то, что ее нельзя осуществить без высокоорганизованной системы муниципального управления⁷⁴

К концу текущего десятилетия 75 муниципальных образований были отнесены к территориям с высокой концентрацией научно-технического потенциала. При этом 14 из них (на 1 июня 2009 г.) наделены статусом наукоградов: Обнинск Калужской области (2000 г.); Королев Московской области (2001 г.); Дубна

⁷² Перевалов Ю.В. Основа экономического развития // Вестн. РАН. 1988. Т. 68. N 10. С. 891 - 893

⁷³ Кузнецов М.И. Наукограды как "точки роста" общества знаний // Вести РАЕН. 2005. Т. 5. N 3. С. 14 - 18.

⁷⁴ Резникова А.В., Котрин В.В. Направления оптимизации муниципальной системы управления наукоградом // URL: <http://www.izdatgeo.ru/pdf/gipr/2006-4/87.pdf>.

Московской области (2001 г.); рабочий поселок Кольцово Новосибирской области (2003 г.); Мичуринск Тамбовской области (2003 г.); Реутов Московской области (2003 г.); Фрязино Московской области (2003 г.); Петергоф Ленинградской области (2005 г.); Пущино Московской области (2005 г.); Бийск Алтайского края (2005 г.); Жуковский Московской области (2007 г.); Троицк Московской области (2007 г.); Протвино Московской области (2008 г.); Черноголовка Московской области (2008 г.)⁷⁵

В части правового регулирования положения наукоградов российское законодательство находится на стадии развития. Формирование правовой основы организации и функционирования наукоградов происходило в сложных условиях экономического спада и перманентного реформирования местного самоуправления в России⁷⁶. Формально начало законодательного регулирования статуса наукоградов было положено Посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16 февраля 1995 г. о необходимости разработки федерального закона о наукоградах. Однако предложенный Государственной Думой 7 апреля 1999 г. Федеральный закон N 70-ФЗ "О статусе наукограда Российской Федерации"⁷⁷ (далее - ФЗ о статусе наукограда) не был поддержан Президентом РФ. Закон был принят и вступил в силу путем преодоления президентского вето⁷⁸. Данное обстоятельство указывает на то, что ветви власти в вопросе проведения государственной политики в отношении наукоградов имели различные точки зрения и были непоследовательны, что негативно отразилось на качестве самого Закона и его реализации.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"⁷⁹ (далее - ФЗ об общих принципах) признал наукограды особой категорией муниципальных образований - городских округов (ст. 81), что дает населению наукограда право решать достаточно широкий круг вопросов местного значения (ст. 16). Однако каких-либо дополнительных признаков или критериев, из которых бы вытекали требования к специфике осуществления местного самоуправления в наукоградах, этот Закон не определил. К полномочиям органов местного самоуправления городских округов (в том числе наукоградов), как и всех муниципальных образований, относится "принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований" (п. 6 ч. 1 ст. 17).

Частью 2 ст. 16.1 предусмотрена возможность передачи органам местного самоуправления городского округа государственных полномочий с соответствующим ресурсным обеспечением. Закон не содержит принципиальных ограничений на организацию взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в качестве соисполнителей по реализации комплексной программы социально-экономического развития городского округа как наукограда и муниципального

⁷⁵ Официальные наукограды России // URL: <http://www.naukograds.ru/naukograds/naukograds/nau-kogradsinf/naukogradslst> (дата обращения: 01.06.2009).

⁷⁶ Павлов А.П. Наукограды Подмосковья // Вестн. РАН. 1998. Т. 68. N 3. С. 405 - 410.

⁷⁷ СЗ РФ. 1999. N 15. Ст. 1750.

⁷⁸ О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития: Доклад Комитета по вопросам местного самоуправления Федеральному Собранию РФ // URL: http://www.innovbusiness/cjntent/document_r_B510AB7E-CA67-4B80-9C77-D8A8992A6DFA.html (дата обращения: 21.03.2014).

⁷⁹ СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

образования. Поэтому указанный механизм передачи государственных полномочий в сочетании с системой взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти необходимо рассматривать как ресурс для повышения эффективности управления развитием наукограда. Но задача перехода к устойчивому развитию наукограда не может быть решена только в рамках ст. 81 ФЗ об общих принципах. Для оптимального решения потребуется внесение изменений в федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в области развития образования, науки, технологий и др.⁸⁰

В 2004 г. в связи с обновлением принципов разграничения полномочий публичной власти в государственной политике в отношении наукоградов произошли существенные изменения, закрепленные Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ⁸¹ (далее - ФЗ N 122-ФЗ). С точки зрения практической значимости эти изменения нельзя оценить однозначно. В частности, очевидно, что одним из негативных последствий проводимой государством политики по разграничению полномочий в отношении наукоградов стало исключение из ФЗ о статусе наукограда ряда важных для развития наукоградов положений, например принципа программного развития наукограда и принципа сотрудничества властей. В соответствии с ФЗ N 122-ФЗ в ФЗ о статусе наукограда с 1 января 2005 г. была включена статья 2.1, согласно которой муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда РФ, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на территории данного муниципального образования.⁸²

Научно-производственный комплекс должен быть градообразующим и отвечать определенным критериям: 1) численность работающих в организациях научно-производственного комплекса составляет не менее 15% численности работающих на территории данного муниципального образования; 2) объем научно-технической продукции (соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники РФ) в стоимостном выражении составляет не менее 50% общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования, или стоимость основных фондов комплекса, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, составляет не менее 50% стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы.⁸³

Выделяют семь основных специализаций наукоградов России: 1) авиа-, ракетостроение и космические исследования; 2) электроника и радиотехника; 3)

⁸⁰ Резникова А.В., Котрин В.В. Направления оптимизации муниципальной системы управления наукоградом // URL: <http://www.izdatgeo.ru/pdf/gipr/2006-4/87.pdf>

⁸¹ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": Федеральный закон от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ (с изм.) // СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3607.

⁸² Павлов А.П. Наукограды Подмосковья // Вестн. РАН. 1998. Т. 68. N 3. С. 405 - 410.

⁸³ Резникова А.В., Котрин В.В. Направления оптимизации муниципальной системы управления наукоградом // URL: <http://www.izdatgeo.ru/pdf/gipr/2006-4/87.pdf>

автоматизация, машино- и приборостроение; 4) химия, химическая физика и создание новых материалов; 5) ядерный комплекс; 6) энергетика; 7) биология и биотехнология.⁸⁴

По смыслу федерального законодательства наукоград имеет двойственную правовую природу: является, с одной стороны, муниципальным образованием - городским округом - с присущими ему территориальными, экономическими и организационно-правовыми основами (компетенцией и организационными структурами); а с другой - научно-инновационным центром с профильными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники, организационно оформленным в виде градообразующего научно-производственного комплекса (ст. 2.1 ФЗ о статусе наукограда). В соответствии с ФЗ об общих принципах наукоград как городской округ вправе решать экономические, социальные и культурные вопросы местного значения, образовывать для этого органы местного самоуправления с полномочиями, ограниченными ст. 3, 4, 17, 36, 37, 38 данного Закона. При этом органы местного самоуправления городского округа могут быть наделены отдельными государственными полномочиями РФ или субъектов РФ при соблюдении определенных условий, в частности при финансовом обеспечении переданных полномочий за счет предоставления бюджету городского округа субвенций из федерального или регионального бюджета (ст. 19 ФЗ об общих принципах).⁸⁵

Наукоград как научно-производственный комплекс имеет иную правовую природу, чем наукоград - городской округ. В ФЗ о статусе наукограда говорится о наукоградах РФ как о своеобразных территориальных высокоэффективных научно-технологических центрах федерального уровня. В то же время наукоград - городской округ, как и все муниципальные образования в России (кроме городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), является муниципальным образованием соответствующего субъекта Федерации. Статус наукограда присваивается на определенный срок (от 5 до 25 лет); в противоположность этому статус муниципального образования, в том числе городского округа, бессрочен. Важно для сопоставления обычного муниципального образования (городского округа) и наукограда и то, что последний включает в себя высокотехнологичные предприятия со значительной концентрацией кадровых и материальных научно-технических ресурсов, использование которых подчинено централизованной системе государственного управления. Вместе с тем органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, их структура определяется населением самостоятельно в уставах муниципальных образований.⁸⁶

Особого внимания заслуживает правовой статус городского округа наукограда, имеющего свою специфику. Наукограды от обычных городских округов отличаются высокой концентрацией научно-технического потенциала,

⁸⁴ О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития: Доклад Комитета по вопросам местного самоуправления Федеральному Собранию РФ // URL: http://www.innovbusiness/cjntent/document_r_B510AB7E-CA67-4B80-9C77-D8A8992A6DFA.html (дата обращения: 29.03.2014).

⁸⁴ СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

⁸⁵ Резникова А.В., Котрин В.В. Направления оптимизации муниципальной системы управления наукоградом // URL: <http://www.izdatgeo.ru/pdf/gipr/2006-4/87.pdf>

⁸⁶ Резникова А.В., Котрин В.В. Направления оптимизации муниципальной системы управления наукоградом // URL: <http://www.izdatgeo.ru/pdf/gipr/2006-4/87.pdf>

имеющего общегосударственное значение; узкой специализацией интеллектуального потенциала, состоящей в том, что в конкретном наукограде научные исследования и эксплуатация оборудования осуществляются, как правило, не более чем по одному-двум направлениям развития науки, технологий и техники, большая часть работоспособного населения занята на государственных научно-производственных предприятиях. Стабильность экономического положения наукограда зависит от государственной политики по развитию науки, высоких технологий и по другим направлениям, связанным с обеспечением конкурентоспособности и безопасности страны.

В связи с этим муниципальное образование, которому присвоен статус наукограда, должно иметь отличный от обычных муниципальных образований такого вида (городских округов) правовой статус. Однако ни ФЗ об общих принципах, ни ФЗ о статусе наукограда, ни иные федеральные законы и подзаконные акты таких отличий не устанавливают.⁸⁷

Срок действия статуса наукограда РФ устанавливается Правительством РФ, исходя из целей и задач программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Однако назначение 25-летнего или 5-летнего периода пребывания соответствующего муниципального образования в статусе наукограда выпадает из общего правила бессрочного регулирования положения муниципального образования. Кроме того, наметившаяся с 2005 г. практика присвоения статуса наукограда РФ на 5-летний срок сужает возможности реализации стратегии долгосрочного инновационного развития наукоградов, затрудняет создание и реализацию системных программ развития наукоградов и инфраструктурных проектов в производственной, научно-исследовательской и образовательной сферах, затрудняет привлечение негосударственных инвестиций.⁸⁸

Очень важен и вопрос о статусе муниципальных образований после утраты ими статуса наукограда. ФЗ о статусе наукограда указывает, что в случае досрочного прекращения статуса наукограда либо в случае отказа в сохранении статуса наукограда городское поселение, имевшее статус наукограда, сохраняет статус городского округа (п. 4 ст. 5). Но в случае "возвращения" наукоградов в разряд обычных городских округов первые могут утратить свою специфику и качественную определенность. По-видимому, будет целесообразно продлить таким муниципальным образованиям статус наукоградов до тех пор, пока они будут соответствовать критериям, установленным законодательством. Создание оптимальных механизмов правового регулирования экономических, социальных, научно-технических и организационных основ функционирования наукоградов, согласование эффективной модели самоуправления и управления наукоградом на местном, региональном, территориальном и федеральном уровнях, закрепление их в российском законодательстве должны быть важнейшими задачами государственного строительства.⁸⁹

⁸⁷ СЗ РФ. 2005. N 48. Ст. 5038.

⁸⁸ О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития: Доклад Комитета по вопросам местного самоуправления Федеральному Собранию РФ // URL: http://www.innovbusiness/cjntent/document_r_B510AB7E-CA67-4B80-9C77-D8A8992A6DFA.html (дата обращения: 21.03.2014).

⁸⁸ СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

⁸⁹ См.: Резникова А.В., Котрин В.В. Указ. соч.

Таким образом, определяя проблемы современного законодательства о наукоградах России, можно сделать следующие выводы.

1. Развитие интеграционных процессов науки и производства, формирование эффективной системы местного самоуправления в последнее десятилетие способствовали появлению в РФ новых типов территориальных производственно-организационных образований, известных сегодня под названием "наукоград" - город науки регионального и (или) федерального значения ⁹⁰. Наукоград - это муниципальное образование, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. Научно-производственный комплекс наукограда представляет собой совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники РФ. Данное определение требует дальнейшего совершенствования, так как не всякое муниципальное образование с высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала можно отнести к наукоградом.

2. Анализ процесса формирования и развития законодательной базы наукоградов дает основание характеризовать этот процесс в целом как противоречивый. Главным противоречием является расхождение между официальными документами и практикой их реализации. Существующий сегодня механизм правового регулирования экономических, социальных, научно-технических и организационных основ наукоградов РФ требует оперативного системного совершенствования. Необходимо задействовать весь потенциал норм ФЗ об общих принципах и сопряженных с ним законов в части эффективной организации представительных, исполнительных и контрольных органов местного самоуправления, конкретизации вопросов местного значения, разграничения полномочий между местным самоуправлением и государственной властью федерального уровня, определения правового режима находящихся на территории наукограда объектов различных форм собственности, бюджетной обеспеченности местного самоуправления.

3. С учетом специфики природы наукограда РФ предлагается внести изменение в ФЗ о статусе наукограда в части присвоения муниципальному образованию статуса наукограда бессрочно, до тех пор, пока он будет соответствовать критериям, установленным законодательством.

4. ФЗ об общих принципах необходимо дополнить положениями о наделении органов местного самоуправления наукоградов отдельными государственными полномочиями (с передачей соответствующих финансовых и материальных ресурсов) по развитию на территории наукограда инфраструктуры обеспечения инновационной деятельности, созданию условий для развития научно-производственного комплекса и привлечения инвестиций.

5. Требуют дальнейшего развития и подзаконные акты, учитывающие научно-технический и инновационный потенциал наукоградов, комплексные долговременные программы их развития.

⁹⁰ Там же,

11.10.2. Критерии для возможного присвоения статуса наукограда⁹¹

Статья 2.1 закона "О статусе наукограда Российской Федерации" определяет критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда:

1) Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на территории данного муниципального образования.

2) Научно-производственный комплекс муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда, должен быть градообразующим и отвечать критериям:

- численность работающих в организациях научно-производственного комплекса составляет не менее 15 процентов численности работающих на территории данного муниципального образования;
- объем научно-технической продукции в стоимостном выражении составляет не менее 50 процентов общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования, или стоимость основных фондов комплекса, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, составляет не менее 50 процентов стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы.

3) В научно-производственный комплекс муниципального образования входят юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке на территории данного муниципального образования:

- научные организации, учреждения высшего профессионального образования и иные организации, осуществляющие научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, при наличии у них в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, государственной аккредитации;
- организации независимо от организационно-правовых форм, осуществляющие производство продукции, выполнение работ и оказание услуг, при условии, что доля производства наукоемкой продукции (в стоимостном выражении), соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации в течение предшествующих трех лет, составляет не менее 50 процентов их общего объема производства.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством Российской Федерации с установлением срока этого статуса.

При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Правительство Российской Федерации утверждает приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

⁹¹ Федеральный закон от 07.04.1999 N 70-ФЗ (ред. от 27.12.2009) О статусе наукограда. Российской Федерации (принят ГД ФС РФ 18.12.1998)

Статус наукограда по истечении срока, установленного Правительством Российской Федерации, может быть сохранен муниципальному образованию в порядке, предусмотренном статьей 6 Федерального закона.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда не изменяет формы собственности и организационно-правовые формы организаций научно-производственного комплекса наукограда.

Основаниями досрочного прекращения статуса наукограда являются несоответствие результатов деятельности научно-производственного комплекса наукограда задачам, определенным Правительством Российской Федерации при присвоении муниципальному образованию статуса наукограда, а также мотивированное ходатайство представительного органа местного самоуправления муниципального образования о досрочном прекращении такого статуса.

Статус наукограда может быть досрочно прекращен Правительством Российской Федерации в случае исключения из числа государственных приоритетных направлений развития науки, технологий и техники Российской Федерации установленных для данного наукограда направлений деятельности, но не ранее чем по истечении пяти лет с момента присвоения статуса наукограда.

В случае досрочного прекращения статуса наукограда либо в случае отказа в сохранении статуса наукограда городское поселение, имевшее статус наукограда, сохраняет статус городского округа.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда РФ закрепляет за данным муниципальным образованием право на государственную поддержку. Процедура рассмотрения Правительством РФ предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда регламентирована Постановлением Правительства РФ от 25 ноября 2004 г. N 681⁹². Муниципальному образованию с присвоением статуса наукограда Российской Федерации фактически передаются государственные полномочия по реализации государственной научно-технической политики: развитие и эффективное использование научно-технического потенциала, сохранившегося на территории того или иного муниципального образования, увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства и т.д.

при присвоении Президентом РФ муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации происходит фактическая реализация комментируемого Закона, а не передача полномочий посредством подзаконных правовых актов.⁹³

В комментируемом Законе заложена возможность передачи государственных полномочий посредством присвоения статуса наукограда Российской Федерации тому муниципальному образованию, в котором есть градообразующий научно-производственный комплекс. А следовательно, и передача необходимых муниципальному образованию государственных

⁹² Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса: Постановление Правительства РФ от 25 ноября 2004 г. N 681 // СЗ РФ. 2004. N 48. Ст. 4804.

⁹³ Сафаралиев Г.К., Наукограды и региональная политика льгот по налогу //Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование" № 2 (19) Июль 2004г

полномочий и финансовых средств для реализации целей и задач, выраженных в утверждении Президентом России приоритетных направлений развития науки и техники конкретного муниципального образования. Утверждение Президентом России приоритетных направлений развития науки и техники для муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда Российской Федерации, является не фактом передачи государственных полномочий, а вектором движения по пути развития конкретного муниципального образования, т.е. направление движения в реализации государственной научно-технической политики.⁹⁴

Закон о статусе наукограда не содержит преамбулы, в которой по правилам законодательной техники должны определяться предмет регулирования или институт права, указываться вид общественных отношений, регулируемых Законом, и цели (задачи), которые он призван решить. Закон регулирует процедуру наделения статусом "наукоград Российской Федерации" муниципальных образований, которые соответствуют определенным критериям и прошли необходимое согласование программы своего развития.⁹⁵

Отсутствие преамбулы позволяет по-разному трактовать сущность Закона. С одной стороны, из текста следует, что он призван реализовать научно-техническую политику России посредством поддержки социально-экономического и научно-технического развития муниципальных образований, имеющих высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. С другой стороны, в процессе применения ФЗ о статусе наукограда выяснилось, что наделение муниципального образования статусом наукограда рассматривалось (особенно органами местного самоуправления) как способ получения необоснованной дополнительной государственной поддержки в виде субвенций для покрытия дополнительных расходов соответствующих муниципальных образований. Следствием такого отношения стала достаточно сложная процедура наделения статусом наукограда: положительное решение в основном зависело от инициативы и настойчивости органов местного самоуправления.

Из этого можно сделать вывод о том, что государство (органы исполнительной власти) изначально не рассматривало наукограды как составляющие механизма реализации научно-технической политики в процессе перехода России к экономике знаний и современных технологий. Поэтому органы государственной власти не были заинтересованы в реальном развитии наукоградов и увеличении количества городских округов, наделенных таким статусом.

Тем не менее следует отметить, что в ФЗ о статусе наукограда закреплены важные принципы: программного социально-экономического развития наукоградов и сотрудничества всех уровней власти (федерального, регионального и местного) при разработке и реализации программы социально-экономического развития подобных муниципальных образований. Названные

⁹⁴ Правовое регулирование статуса наукограда. http://www.pravo.vuzlib.org/book_z491_page_4.html

⁹⁵ А. Ю. Докучаев ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА НАУКОГРАДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В АСПЕКТ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О 6 ОКТЯБРЯ 2003 г. №131-ФЗ «О БОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» <http://www.lib.tsu.ru/mminfo/000063105/337/image/337-111.pdf>

принципы соответствовали масштабам задач, которые призваны были решать муниципальные образования специального типа, их потенциалу в решении стратегических задач развития страны в целом. Закрепление принципа сотрудничества властей, по существу, означало признание наукоградов в качестве партнеров государства в решении государственных задач с высокой степенью доверия к органам местного самоуправления.

Реализация этого Закона дала некоторые положительные результаты. В частности, отдельные наукограды (Обнинск Калужской области, Дубна Московской области и др.) перешли на режим бездотационного развития. Правда, само понятие "бездотационное развитие" законодательно не закреплено. Вместе с тем очевидно, что одним из условий бездотационного развития является стабильность правовой основы осуществления местного самоуправления и функционирования субъектов экономических отношений. В условиях частых изменений бюджетного и налогового законодательства понятие "бездотационное развитие" как критерий эффективности работы органов местного самоуправления и социально-экономического развития городского округа теряет смысл. Даже при стабильном муниципальном, налоговом и бюджетном законодательстве критерий "бездотационное развитие" не гарантирует сохранения и эффективного использования интеллектуального потенциала наукограда. Скорее всего, основными условиями перехода наукоградов на режим устойчивого бездотационного социально-экономического развития выступают формирование адекватной системы управления социально-экономическим развитием наукограда и необходимое ресурсное обеспечение этого развития.⁹⁶

11.10.3. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО)

Закрытым административно-территориальным образованием является территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включая специальные условия проживания граждан.

К основным особенностям организации самоуправления ЗАТО относятся следующие положения:

ЗАТО наделяется статусом городского округа;
решение о создании (упразднении) ЗАТО принимается Президентом РФ;
при принятии решения об упразднении ЗАТО определяются этапность и сроки снятия особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов (ст. 2 п. 2 Закона о ЗАТО);

⁹⁶ Резникова А.В., Котрин В.В. Направления оптимизации муниципальной системы управления наукоградом // URL: <http://www.izdatgeo.ru/pdf/gipr/2006-4/87.pdf>

ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:

а) установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и объектам;

б) определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования;

в) обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности. Все решения по вышеуказанным вопросам принимаются Правительством РФ (ст. 1 Закона о ЗАТО);

устанавливаются ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом (ст. 3 п. 1 Закона о ЗАТО);

в бюджет ЗАТО зачисляются все налоги и сборы, полученные с этой территории;

земли ЗАТО находятся в ведении муниципального образования, за исключением земель федеральной собственности;

участие в приватизации муниципального имущества принимают только те, кто постоянно там проживает и зарегистрирован;

компетенция органов местного самоуправления ЗАТО расширена. К ним относятся:

а) вопрос обеспечения безопасности граждан;

б) вопрос безопасности в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций;

в) проблемы соблюдения особого режима территории;

г) вопросы участия в режимном процессе (пропуск) и т. п.;

проживание или работа граждан в условиях особого режима ЗАТО подлежат общей социальной компенсации.

территориальных образованиях

Закрытые административно-территориальные образования являются городскими округами (ст. 80 закона).

Особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях устанавливаются федеральными законами, в частности, Законом РФ от 14 июля 1992 г. N 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании".

Статья 1 Закона РФ "О закрытом административно-территориальном образовании" определяет, что **закрытым административно-территориальным образованием** признается имеющие органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в

порядке, предусмотренном ст. 2 настоящего Закона, в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов (далее - организации и (или) объекты), для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа.

Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов.

При установлении и (или) изменении границ закрытого административно-территориального образования и при его преобразовании требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются.

Границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации.

Населенные пункты, расположенные в закрытом административно-территориальном образовании, входят в состав городского округа.

Закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:

- установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых организациям и (или) объектам;
- определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования;
- медико-санитарного обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране здоровья граждан населения закрытых административно-территориальных образований, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий;

- выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых предприятиями и (или) объектами, указанными в п. 1 ст.1 закона;
- обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка, и обеспечения пожарной безопасности.

Федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления действуют в отношении закрытого административно-территориального образования с учетом особенностей, устанавливаемых настоящим Законом.

Статья 2 закона "О закрытом административно-территориальном образовании" определяет регламентирует порядок создания, преобразования, упразднения закрытого административно-территориального образования и изменения его границ.

Решение о создании, преобразовании или об упразднении ЗАТО принимается Президентом Российской Федерации.

Предложение о создании, преобразовании или об упразднении ЗАТО вносится Правительством Российской Федерации.

Предложение Правительства Российской Федерации Президенту Российской Федерации о преобразовании или об упразднении закрытого административно-территориального образования вносится с перечнем мероприятий переходного периода для данного закрытого административно-территориального образования.

При отсутствии в административно-территориальном образовании и (или) на соответствующей территории органов местного самоуправления указанные органы формируются в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении и настоящим Законом в течение двух лет со дня создания закрытого административно-территориального образования.

В случае, если создание, преобразование или упразднение закрытого административно-территориального образования влечет создание вновь образованного муниципального образования, решение вопросов местного значения вновь образованного муниципального образования и формирование органов местного самоуправления данного муниципального образования осуществляются в соответствии с 5-11 ч. 5 [ст. 34](#) Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

**ПО УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ
«МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РФ»**

1. Муниципальное право в системе российского права.
2. Источники муниципального права РФ: понятие, особенности и виды.
3. Муниципальная наука и наука муниципального права: понятие, соотношение, история развития.
4. Местное самоуправление в системе государственного устройства РФ.
5. Местное самоуправление как элемент гражданского общества.
6. Местное самоуправление и российский федерализм.
7. Местное самоуправление и демократия.
8. Государственная власть и местное самоуправление: основы взаимодействия.
9. Государственное и муниципальное управление в системе публичного управления.
10. Проблемы реализации конституционных прав граждан РФ в системе местного самоуправления.
11. Основные теории о сущности и природе местного самоуправления.
12. История развития местного самоуправления в России.
13. «Советский период» организации местной власти в России.
14. Муниципальные системы зарубежных стран.
15. Реформы местного самоуправления в странах СНГ и Балтии.
16. Понятие и система принципов местного самоуправления.
17. Понятие и система функций местного самоуправления.
18. Федеральное законодательство о местном самоуправлении: история развития, современное состояние и проблемы.
19. Акты Конституционного Суда РФ как источник муниципального права.
20. Законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении: состояние и проблемы.
21. Муниципальное правотворчество: состояние и проблемы.
22. Устав муниципального образования.
23. Принципы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации.
24. Муниципальное образование как категория муниципального права.
25. Муниципальное и административно-территориальное устройство Российской Федерации: понятие и соотношение.
26. Поселение как субъект местного самоуправления.
27. Городской округ как субъект местного самоуправления.
28. Муниципальный район как субъект местного самоуправления.
29. Правовой статус закрытых административно-территориальных образований.
30. Особенности организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге.
31. Организационные основы местного самоуправления: понятие, содержание.
32. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.
33. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.
34. Реализация избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ в местном самоуправлении.
35. Система территориального общественного самоуправления населения.
36. Представительные органы в системе местного самоуправления.
37. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления: понятие, особенности, проблемы реализации.
38. Выборные должностные лица местного самоуправления: понятие и виды.
39. Глава муниципального образования: понятие и содержание правового статуса.
40. Исполнительные органы в системе местного самоуправления.

41. Местные администрации в системе исполнительно-распорядительных органов в Российской Федерации.
42. Проблемы совершенствования структуры органов местного самоуправления.
43. Муниципальная служба: понятие, принципы и особенности.
44. Правовой статус муниципальных служащих.
45. Теория компетенции местного самоуправления.
46. Предметы ведения местного самоуправления.
47. Система полномочий органов местного самоуправления.
48. Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.
49. Участие органов государственной власти в осуществлении полномочий органов местного самоуправления: основания и порядок.
50. Экономические основы местного самоуправления.
51. Сущность и содержание права муниципальной собственности.
52. Становление института муниципальной собственности в Российской Федерации.
53. Муниципальное образование как субъект гражданско-правовых отношений.
54. Управление и распоряжение муниципальной собственностью.
55. Муниципальный хозяйственный комплекс: понятие и проблемы развития.
56. Приватизация муниципальной собственности.
57. Финансовое обеспечение местного самоуправления: проблемы правового регулирования.
58. Местный бюджет: понятие и структура.
59. Принципы межбюджетных отношений органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления.
60. Доходы местных бюджетов: понятие и виды. Проблемы повышения доходности местных бюджетов.
61. Налоговые доходы местных бюджетов.
62. Неналоговые доходы местных бюджетов.
63. Основы бюджетного процесса в муниципальном образовании.
64. Бюджетный федерализм и роль местного самоуправления в его осуществлении.
65. Муниципальные долговые обязательства.
66. Гарантии местного самоуправления.
67. Публично-правовая ответственность органов местного самоуправления.
68. Административная ответственность за нарушения законодательства о местном самоуправлении.
69. Местное самоуправление и законность.
70. Судебная защита местного самоуправления.

Нормативные и иные правовые акты.

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993// Рос. газ. - 1993. - 25 дек.

2. Земельный Кодекс Российской Федерации: Кодекс Рос. Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 29.12.2010).

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131 - ФЗ (ред. от 29.11.2010).

4. О муниципальной службе: Федер. Закон Рос. Федерации от 02.03.2007 № 25-ФЗ (действующая редакция).

1. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. Закон Рос. Федерации от 12 июня 2002 г. № 67 - ФЗ.

Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. N 443-ФЗ "О федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации""



Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 2013 г. N 359-ФЗ "О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"



1. Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 2013 г. N 370-ФЗ "О внесении изменений в статью 77 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Литература

16. Автономов А.С. Правовые и финансовые основы самоуправления Российской Федерации. / А.С. Автономов - М.: МЗ Пресс., 2002 г. С. 109-118.

17. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. / В.И. Васильев -- М.: «Формула права», 2005 г. С. 36 - 48.

18. Волкова Н.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. / Н.С. Волкова, Т.Я. Хабриева -- М.: Норма, 2005г. С. 78 - 81.

19. Дементьев А.Н. Местное самоуправление как один из уровней осуществления публичной власти // Центр -- регионы -- местное самоуправление / Под ред. Г.М. Люхтерхандт-Михалевой и С.И. Рыженкова. -- М.: СПб.: ИГПИ: Летний сад, 2001г. С. 23 - 30.

20. Игнатюк Н.А. «Муниципальное право: учебник для ВУЗов» / Н.А. Игнатюк, А.А. Замотаев, А.В. Павлушкин - М.: Юридический Дом «Юстицинформ», ИД «РАВНОВЕСИЕ», 2006 г. С. 230 - 233.

21. Кокотов А.Н. Муниципальное право России: учебник для студентов высших учебных заведений. / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. - М.: Юристъ, 2005. - 383 стр.
22. Кудинов О.А. Муниципальное право Российской Федерации. (Учебно-практ. пос.) / О.А. Кудинов. - М.: МЭСИ, 2003г. 120с.
23. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. -- 3-е изд., перераб. и доп. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев -- М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. -- 672 с.
24. Марченко М.Н. Источники права: Учеб. пособие. / М.Н. Марченко М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005 г. С. 181 - 190.
25. Овчинников И.И. Муниципальное право России: Учебник. / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев --М.: Эксмо, 2007 г. С. 69 - 74.
26. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. / Н.Л. Пешин -- М.: Статут, 2007 г. С. 28 - 39.
27. Саликов М.С. Конституционный судебный процесс: Учебник для вузов / Отв. ред. д.ю.н., проф. М.С. Саликов. -- М.: Издательство НОРМА, 2003 г. С. 101 - 106.
28. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. / А.А. Сергеев -- М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006 г. С 121 - 157.
29. Чаннов С.Е. Муниципальное право. / С.Е. Чаннов -- М.: Юрайт-Издат, 2006 г. С. 57 - 90.
30. Чихладзе Л.Т. Правовые основы местного самоуправления в зарубежных странах // Современные проблемы экономики и политики, права и психологии, образования и науки. Сб. научн. статей МИЭМП. Ч. 1. / Л.Т. Чихладзе -- М.: МИЭМП. 2007 г. 220 с.
31. Европейская хартия о местном самоуправлении. открыта к подписанию 15 октября 1985 г.

Список использованных источников и литературы

Источники:

1. Европейская хартия местного самоуправления от 11 апреля 1998г. № 155-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 36. - Ст. 4466.
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (ред. от 30.12.2008) // Российская газета. - 1993. - 25 дек.
3. О референдуме Российской Федерации: федер. конст. закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) // Российская газета. - 2004. - 30 июня.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 25.12.2008) // Российская газета. - 2003. - 8 окт.
4. Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федер. закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 12.07.2006) // Российская газета. - 1996. - 4 дек.

5. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 30.12.2008) // Российская газета. - 2002. - 15 июня.
6. О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 25.12.2008) // Российская газета. - 2007. - 7 марта.
7. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 18. - Ст. 2003.
8. О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления: указ Президента РФ от 2 ноября 2007 г. № 1451 // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 45. - Ст. 5462.
9. О выборах в органы местного самоуправления Омской области: закон Омской области от 7 июля 2003 г. № 456-ОЗ (ред. от 24.11.2008) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. - 2003. - № 2135. - Ст. 1957.
10. О наименованиях органов местного самоуправления в Омской области: закон Омской области от 9 февраля 2005 г. № 609-03 (ред. 05.04.2006) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. - 2005. - № 1 (42). - Ст. 2472.
11. Об Уставе города Омска: решение Омского городского Совета от 20 сентября 1995 г. № 92 (ред. от 18.03.2009) // Бюллетень Омского городского Совета. - 1995. - № 2.
12. Об утверждении положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Омске: решение Омского городского Совета от 7 июня 2006 г. № 366 // Бюллетень Омского городского Совета. - 2006. - № 10. - Ст. 9.
13. Об утверждении положения о порядке проведения собрания, конференции граждан: решение Омского городского Совета от 20 сентября 2006 г. № 397 // Бюллетень Омского городского Совета. - 2007. - № 12. - Ст. 2.
14. Об утверждении положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Омске: решение Омского городского Совета от 20 июля 2005 г. № 272 (ред. от 11.07.2007) // Бюллетень Омского городского Совета. - 2005. - № 6. - Ст. 7.
15. Об утверждении положения об опросе граждан на территории города Омска: решение Омского городского Совета от 21 июня 2006 г. № 372 // Бюллетень Омского городского Совета. - 2006. - № 10. - Ст. 15.
16. Об утверждении общегородской целевой программы «Развитие территориального общественного самоуправления в городе Омске на 2006-2010 годы»: решение Омского городского Совета от 7 июня 2006 № 367 (ред. от 14.05.2008) // Бюллетень Омского городского Совета. - 2006. - № 10. - Ст. 10.
17. О конкурсе «Лучший орган территориального общественного самоуправления города Омска»: постановление Администрации города Омска от 4 марта 2009 № 140-п // Третья столица. - 2009. - 12 марта.
18. О создании малого координационного Совета по взаимодействию с органами территориального общественного самоуправления города Омска: постановление Администрации города Омска от 6 февраля 2009 № 71-п // Третья столица. - 2009. - 12 фев.

19. Об утверждении положения о поощрении активных участников территориального общественного самоуправления города Омска: постановление Мэра города Омска от 17 апреля 2007 № 263-п // Третья столица. - 2007. - 26 апр.

Литература:

20. Авакьян С.А. Особенности Российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского университета. - 2008. - № 2. - С. 61-75.

21. Авакьян С.А. Особенности Российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского университета. - 2008. - № 3. - С. 64-74.

22. Андреева О.А. Политико-правовое обеспечение представительства на уровне местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 5. - С. 19-22.

23. Антонова Н.А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 4. - С. 37-40.

24. Аппатов Ю.М. Правовые аспекты организации местного самоуправления в Российской Федерации // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2008. - № 1. - С. 38-40.

25. Бабинов Ю.А. Гражданское общество и демократия участия / Ю.А. Бабинов, А.А. Чемшит, В.Ф. Шрейдер. - Севастополь: Изд-во СевНГУ, 2006. - 418 с.

26. Бабун Р.В. Современные проблемы местного самоуправления // Вопросы местного самоуправления. - 2008. - № 6(22). - С. 14-23.

27. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: монография / В.А. Баранчиков. - М.: Изд-во Проспект, 2005. - 190 с.

28. Белоусова Е.В. Правовые аспекты территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2008. - № 4. - С. 18-19.

29. Белоусова Е.В. Территориальное общественное самоуправление как одна из форм реализации непосредственной демократии // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2008. - № 4. - С. 20-21.

30. Берестова И.А. Проблемы реализации полномочий органов территориального общественного самоуправления // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. - 2008. - № 7. - С. 20-24.

31. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие / Н.С. Бондарь. - М: Норма, 2008. - 592 с.

32. Бучакова М.А. Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: учеб. пособие / М.А. Бучакова. - Омск: Омская академия МВД России, 2007. - 111 с.

33. Васильев В.И. Организационно-правовые проблемы местного самоуправления // Журнал Российского права. - 2008. - № 11. - С. 29-40.

34. Вильямский В.С. Основы организации муниципального управления / В.С. Вильямский. - Ростов н/Д.: Феникс, 2007. - 384 с.

35. Волох О.В. Публичная служба как институт народовластия / О.В. Волох // Модели участия граждан в социально-экономической жизни российского общества: сб. науч. ст. - Омск, 2006. - С. 8-11.
36. Гулидов П.В. Органы местного самоуправления как одна из основных форм осуществления народовластия в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 7. - С. 23-26.
37. Гуцин В.Э. Предмет ведения и полномочия местного самоуправления // Закон. - 2005. - № 3. - С. 99-101.
38. Дементьев А.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации / А.Н. Дементьев. - М.: Норма, 2007. - 320 с.
39. Джагарян А.А., Шевченко Н.В. Представительские начала в природе контрольного органа муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 6. - С. 15-20.
40. Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: монография / М.Ю. Дитятковский. - М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2007. - 302 с.
41. Захаров И.В. Представительство населения на муниципальном уровне: конституционно-правовые аспекты // Власть и управление. - 2007. - № 5. - С. 22-25.
42. Захаров В.М. Историко-правовой анализ развития непосредственного осуществления населением местного самоуправления в России // История государства и права. - 2009. - № 2. - С. 12-14.
43. Захаров М.С. Местное самоуправление. О процедурах непосредственного народовластия // Закон и право. - 2008. - № 6. - С. 80-84.
44. Захаров И.В. Учет интересов населения - основной принцип организации местного самоуправления в России // Российский юридический журнал. - 2008. - № 4. - С. 84-87.
45. Ефименко Е.А. Регистрация (учет) избирателей, участников референдума в РФ, правовой режим, особенности, недостатки // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 3. - С. 27-31.
46. Итоги реализации федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. // Вопросы местного самоуправления. - 2008. - № 2 (18). - С. 4-23.
47. Киселева А.М. Развитие территориального общественного самоуправления в крупном городе // Социологические исследования. - 2008. - № 10. - С. 73-80.
48. Князев С.Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права // Журнал Российского права. - 2008. - № 6. - С. 11-20.
49. Курманов Э.Р. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления по уставному нормотворчеству // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 10. - С. 24-27.

50. Маслова Н.Е. Власть первичного уровня. Исторические предпосылки формирования местного самоуправления в России // Российское предпринимательство. - 2008. - № 3. - С. 145-148.
51. Матвеев М.Н. Власть и общество в системе местного самоуправления в России в 1993-2003 гг.: монография / М.Н. Матвеев. - Самара: Самар. ун-т, 2006. - 352 с.
52. Методическое обеспечение деятельности органов ТОС в рамках реализации общегородской целевой программы «Развитие территориального общественного самоуправления в городе Омске на 2006-2010 гг.» // Бюллетень о ходе реализации общегородской целевой программы «Развитие территориального общественного самоуправления в городе Омске на 2006-2010 годы» в 2007 году / А.В. Голев, Т.Н. Кишкина, Б.Р. Мухамедшин. Выпуск 1. - Омск: Департамент информационной политики и общественных отношений Администрации города Омска, 2008. - С. 10-16.
53. Мищенко В.В., Капустян Л.А. Территориальная организация населения региона: состояние и направления рационализации // Экономика и управление. - 2008. - № 6 (38). - С.153-157.
54. Морозова Л.Д. Местное самоуправление в России - сочетание государственных и общественных начал // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2008. - № 2. - С. 38-40.
55. Морозова Л.Д. Создание условий общественному самоуправлению - конституционная обязанность власти // Закон и право. - 2008. - № 9. - С. 39-40.
56. Морозова Л.Д. Территориальное общественное самоуправление как реальная демократия населения // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2008. - № 2. - С. 29-31.
57. Мокрый В.С. Государственное и местное самоуправление: реализация реформ: учеб. пособие / В.С. Мокрый. - М.: КноРус, 2008. - 210 с.
58. Муниципальное право России / под ред. А.Н. Кокотова. - М: Высшее образование, 2008. - 504 с.
59. Муниципальное право России: учебник / под ред. А.С. Прудникова, И.А. Алексева. - 4-е изд., М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. - 319 с.
60. Муниципальное право РФ: учеб. пособие / под ред. Ю.А. Дмитриева. - М.: Омега-Л, 2007. - 605 с.
61. Муниципальное право РФ: учебник / под ред. Г.Н. Чеботарева. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. - 283 с.
62. Мухаев Р.Т Система государственного и муниципального управления: уч-к для студентов ВУЗов / Р.Т. Мухаев. - М: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. - 575 с.
63. Мухамедшин Б.Р. Материально-техническое обеспечение деятельности органов ТОС, предусмотренное общегородской целевой программой «Развитие территориального общественного самоуправления в городе Омске на 2006-2010 гг.» // Бюллетень о ходе реализации общегородской целевой программы «Развитие территориального общественного самоуправления в городе Омске на 2006-2010 гг.» в 2007 году / А.В. Голев, Т.Н. Кишкина, Б.Р. Мухамедшин. Выпуск 1. - Омск: Департамент информационной политики и общественных отношений Администрации города Омска, 2008. - С. 7-9.

64. Онанко Н.А. Государственное и муниципальное управление: учеб. Пособие / Н.А. Онанко. - М.: МГИУ, 2008. - 104 с.
65. Паронян К.М. Становление народного представительства: политико-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 6. - С. 6-9.
66. Петрова Т.К. Население как субъект местного самоуправления // Законодательство. - 2007. - № 4. - С. 59-64.
67. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н.Л. Пешин. - М.: Статут, 2007. - 461 с.
68. Поминов Д.Ю. Комитеты территориального общественного самоуправления как звено двухуровневой системы муниципальной власти / Д.Ю. Поминов // Актуальные проблемы высшего гуманитарного образования и воспитания в Сибири: сб. науч. ст. / А.Э. Еремеев. - Омск: Изд-во НОУ ВПО «Омский гуманитарный институт», 2007. - С. 97-100.
69. Попов Д.В. Реализация нормотворческой инициативы в представительном органе муниципального образования: теоретико-правовой аспект исследования // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 1. - С. 23-26.
70. Правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления городского поселения в условиях муниципальной реформы / Д.Е. Зайков. - Орел: Изд-во Орел. ун-т, 2007. - 564 с.
71. Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: материалы 6 научно-практической конференции, Омск, 26-27 ноября 2008 г. - Омск: ОмГУ, 2008. - 393 с.
72. Реформа местной власти в России 1991-2006 / В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова. - СПб.: Норма, 2008. - 368 с.
73. Реформа местного самоуправления // Городское управление. - 2006. - № 2. - С. 91-94.
74. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления / О. М. Рой. - СПб.: Питер, 2007. - 300 с.
75. Рыкунов В. Правовая основа местного самоуправления в России // Обозреватель. - 2006. - № 1. - С. 14-20.
76. Салов О.А. Местное самоуправление: историческая практика и современность / О.А. Салов. - М.: Экономика, 2003. - 117 с.
77. Салохин Н.П. Становления самоуправления в условиях трансформируемой России: монография / Н.П. Салохин. - Омск: ОмГТУ, 2008. - 344 с.
78. Сергеев А.А. Об участии граждан в осуществлении местного самоуправления // Российский юридический журнал. - 2007. - № 4. - С.93-98.
79. Таболин В.В. Основы городского права: курс лекций / В.В. Таболин. - М.: Юриспруденция, 2006. - 274 с.
80. Территориальное общественное самоуправление // <http://www.omskportal.ru>
81. Территориальное общественное самоуправление // Бюллетень о деятельности органов территориального общественного самоуправления / Голев А.В., Кишкина Т.Н., Мухамедшин

Б.Р. Выпуск 11. - Омск: Департамент информационной политики и общественных отношений Администрации города Омска, 2007. - С. 6-12.

82. Трофимов М. С. К вопросу о системе гарантий местного самоуправления в России // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2008. - № 1. - С. 44-45.

83. Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 15. - С. 6-9.

84. Усманова П.В. Население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 5. - С. 30-36.

85. Цейтлин Р.С. История государственного управления и самоуправления в России. - М.: Омега-Л, 2006. - 118 с.

86. Шрейдер В.Ф. Взаимодействие Администрации города Омска с КТОСами // Бюллетень о деятельности органов территориального общественного самоуправления / А.В. Голев, Т.Н. Кишкина, Б.Р. Мухамедшин. Выпуск 11. - Омск: Департамент информационной политики и общественных отношений Администрации города Омска, 2007. - С. 3-5.

87. Шугрина Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 7. - С. 26-32.

ГЛОССАРИЙ

№	Новое понятие	Содержание
п/п		
1	2	3
1	Административный центр	административный центр сельского поселения, муниципального района – населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования
2	Англосаксонская классическая модель местного самоуправления	модель, которая не предусматривает наличия на местах каких-либо чиновников, назначаемых из центра для контроля за деятельностью органов самоуправления, а основными чертами этой модели являются формальная автономия и самостоятельность местного самоуправления, отсутствие на местах уполномоченных центрального правительства, опекающих органы местного самоуправления
3	Бюджет	форма образования и расходования денежных средств,

	муниципального образования	предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления
4	Бюджетный процесс в муниципальном образовании	регламентируемая нормами права деятельность органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проекта местного бюджета, утверждению и исполнению местного бюджета, а также по контролю за его исполнением
5	Вечевая демократия	наиболее раннее проявление самоуправления на Руси – это древнерусские общины, которые представляли собой самоуправляющиеся, автономные организации, обладающие административно-судебной самостоятельностью. Высшим органом управления общины были сходы жителей – вече
6	Внутригородская территория города федерального значения	часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления
7	Вопросы местного значения	вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно
8	Выборное должностное лицо местного самоуправления	должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах
9	Гарантии местного самоуправления	в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом органами государственной власти гарантируется право на судебную защиту, запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами; право на муниципальную собственность, местный бюджет, местные налоги и сборы, составляющие его экономическую основу
10	Городское поселение	город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления
11	Городской округ	городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации
12	Государственная теория самоуправления	теория, согласно которой не существует каких-то особых дел, находящихся в ведении местных сообществ, все эти дела есть дела общегосударственные. Органы местного самоуправления являются органами государственного управления, организованные как самоуправляющиеся

		территориальные союзы, которым поручается ведение государственных дел в границах установленных территорий
13	Депутат	член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения
14	Должностное лицо местного самоуправления	выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления
15	Земская и городская реформы Александра II	реформы, в результате которых в России были введены право на заведование местными делами, выборные представительные органы самоуправления и их независимость от системы государственных учреждений
16	Земская контрреформа Александра III	реформа, в результате которой местное самоуправление становилось нижним уровнем государственного управления, осуществляемого представителями местных сообществ; власть передавалась должностным лицом из числа помещиков, сосредоточившим в своих руках и судебную, и административную власть
17	Казачье войсковое самоуправление	такое самоуправление, где в управлении казачьими войсками сочетались централизованные и децентрализованные начала; верховным атаманом всего российского казачества считался наследник престола, а во главе каждого казачьего войска стоял наказной (т.е. назначенный в столице атаман)
18	Континентальная модель местного самоуправления	модель организации власти на местах, признаками которой являются сочетание местного самоуправления и государственного управления на местах, выборности и назначаемости, определенная иерархия системы местного самоуправления, подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим, наличие на местном уровне специального представителя центральной власти, полномочного осуществлять государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления
19	Крестьянское общинное самоуправление	самоуправление, получившее свое развитие в ходе земской реформы Ивана IV Грозного, а основные идеи реформы были закреплены в "Уставной земской грамоте" 1551 года и предусматривали возможность осуществления самоуправления непосредственно путем проведения сходов, на которых крестьянскими общинами выбирались должностные лица местного самоуправления
20	Межселенная территория	территория, находящаяся вне границ поселений – муниципальных образований, входящих в состав территории муниципального района
21	Местная администрация	исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного

		самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации
22	Местное самоуправление (согласно Европейской хартии)	право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей волей под свою ответственность и в интересах местного населения
23	Местное самоуправление в Российской Федерации	форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций
24	Местные налоги и сборы	налоги и сборы, устанавливаемые органами местного самоуправления.
25	Местный референдум	голосование граждан на всей территории муниципального образования в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения
26	Метод правового регулирования муниципальных отношений	правовые приемы, способы воздействия на общественные отношения
27	Муниципальная служба	профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий
28	Муниципальная собственность	муниципальное имущество, средства местного бюджета, имущественные права муниципальных образований
29	Муниципальное образование	городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения
30	Муниципальное право	отрасль права, регулирующая муниципальные отношения, то есть отношения, складывающиеся в системе местного самоуправления
31	Муниципальные выборы	избрание депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании
32	Муниципальный район	несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия,

		передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации
33	Общественная теория самоуправления	теория, в основе которой лежит противопоставление государства и общества, общегосударственных интересов местным интересам
34	Опрос граждан	форма выяснения мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти; проводится на всей территории или на части муниципального образования
35	Органы местного самоуправления	избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения
36	Основные принципы местного самоуправления	самостоятельность местного самоуправления; организационное обособление органов местного самоуправления в системе управления государством и обществом; взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; сочетание местных, региональных и общегосударственных интересов; многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; соответствие материально-финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям; соблюдение прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности в деятельности местного самоуправления; гласность деятельности местного самоуправления
38	Отрицательные трансферты	перечисление бюджетных средств из нижестоящего бюджета в вышестоящий бюджет
39	Политическая теория самоуправления	теория, согласно которой самостоятельность органов местного самоуправления заключается только в особенностях их формирования и возможности замещения отдельных местных должностей достойными представителями местного населения
41	Поселение	основная территориальная единица местного самоуправления
42	Предмет муниципального права	совокупность общественных отношений, лежащих в основе организации и деятельности местного самоуправления
43	Публичные слушания	обсуждение с участием жителей муниципального образования проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования
44	Самоуправление городских слобод	городская слобода как отдельная самоуправляющаяся единица имела возможность выбирать старосту, десятских, складчиков, ведавших раскладкой повинностей, и других должностных лиц. Центром слободы была съезжая изба

45	Сельское поселение	<p>один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления</p>
46	Смешанная модель местного самоуправления	<p>модель, вобравшая в себя черты различных моделей и обладающая собственными специфическими признаками, такими, как сочетание достаточно автономного местного самоуправления на низовом территориальном уровне, с государственным управлением – на более высоком</p>
47	Советская модель организации власти на местах	<p>модель, основными признаками которой являются единовластие представительных органов «снизу доверху», жесткая централизация системы представительных и исполнительных органов, иерархическая соподчиненность всех ее звеньев; любой Совет является органом государственной власти</p>
48	Субвенции	<p>перечисления из региональных фондов компенсаций, предоставляемых для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий</p>
49	Сход граждан	<p>производится для решения вопросов местного значения в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек</p>
50	Теория дуализма муниципального управления	<p>теория в соответствии с которой органы местного самоуправления, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации</p>
51	Теория свободной общины	<p>теория, согласно которой право общины на заведование своими делами является таким же естественным и неотчуждаемым, как права человека, ибо община является первичной по отношению к государству, которое обязано уважать свободу общинного самоуправления</p>
52	Теория социального обслуживания	<p>теория, основанная на концепции социального управления, при котором органы управления и самоуправления рассматриваются как учреждения по обслуживанию населения, по удовлетворению их частных и публичных интересов</p>
53	Территориальное общественное самоуправление	<p>самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения</p>
54	Устав муниципального образования	<p>основной нормативный правовой акт в системе муниципальных правовых актов, акт высшей юридической силы</p>
55	Хозяйственная теория	<p>теория, основанная не только на признании самоуправляющейся общины в качестве самостоятельного субъекта права, но и на признании преимущественно хозяйственного характера коммунальной деятельности</p>

56	Член выборного органа местного самоуправления	выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах
57	Экономическая основа местного самоуправления	находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований
58	Юридическая теория самоуправления	теория, согласно которой самостоятельность органов местного самоуправления обеспечивается возложением на них обязанностей осуществления определенных задач государственного управления