

Уральский институт экономики, управления и права

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ
по курсу «Муниципальное право России»

Составитель:
к.ю.н., доцент,
зав. кафедрой юридических дисциплин
Каменск-Уральского филиала
А.Н. Мочалов

Екатеринбург, 2011

РАЗДЕЛ 1. Местное самоуправление и муниципальное право

Тема 1. Понятие и принципы местного самоуправления

Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением (непосредственно или через органы местного самоуправления) вопросов местного значения исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций (ч. 2 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В обществе существует большое многообразие публичных дел, т.е. дел которые реализуются в интересах не отдельных лиц, а всего общества (*например, обеспечение общественного порядка, школьное образование, здравоохранение и т.д.*). Большую часть этих дел реализует государство. Так, государство обеспечивает оборону и безопасность страны, создаёт условия для получения образования, выплачивает пенсии и пособия и т.д. Вместе с тем, есть целый ряд публичных вопросов, которые не представляют интерес для государства ввиду их местного, локального характера. К примеру, организация уличного освещения в отдельно взятом городе или посёлке, организация работы общественного транспорта, культурно-досуговое обеспечение населения и т.д. Всё это – тоже общественно значимые проблемы, но это проблемы *не общегосударственного, а местного характера*. Другими словами, это – **вопросы местного значения, вопросы, затрагивающие интересы отдельного местного сообщества**. Их решением государство не занимается. Такие вопросы составляют компетенцию **местного самоуправления**.

Вопросы местного значения – это совокупность дел, нацеленных на обеспечение нормальной жизнедеятельности локальных территориальных коллективов жителей (поселений, районов и т.д.) и решаемых самими этими коллективами самостоятельно.

Для решения вопросов местного значения существует местное самоуправление. Оно призвано решать вопросы, связанные с *непосредственным обеспечением жизнедеятельности местных сообществ (городских и сельских поселений, районов и т.д.)*. **Местное сообщество** – это объединение людей по месту жительства с многочисленными формальными и неформальными связями между ними.

Местное самоуправление отделено от государства. Это НЕ государственное управление. Органы местного самоуправления НЕ являются органами государственной власти. В то же время, поскольку местное самоуправление также является одной из *форм народовластия*, они также осуществляют властные функции, т.е. вправе принимать решения, обязательные для исполнения всеми членами данного местного сообщества.

Местное самоуправление осуществляется на уровне территориальных единиц, являющихся составными частями субъектов Российской Федерации и именуемых **муниципальными образованиями**. Примерами муниципальных образований являются городские и сельские поселения, муниципальные районы. Таким образом, если вся территория России состоит из субъектов Федерации, то **каждый субъект Федерации состоит из муниципальных образований**. Следовательно, местное самоуправление в целом охватывает всю территорию РФ, однако в каждом муниципальном образовании оно осуществляется *по-особому, с учётом исторических и иных местных традиций, исходя из потребностей конкретного местного сообщества*.

Местное самоуправление признаётся одной из основ конституционного строя России (ст. 12 Конституции РФ – гарантия местного самоуправления).

Теории местного самоуправления

Исторически возникло несколько теорий, объясняющих возникновение и сущность местного самоуправления. Наиболее известными из них являются:

- *теория свободной общины* (местное самоуправление – это самоуправление в общине; дела в общине кардинально отличаются от государственных дел, в связи с чем местное самоуправление не является частью гос. управления);

- *общественная теория* (местное самоуправление предназначено для решения вопросов хозяйственно-бытового обеспечения местных сообществ);
- *государственная теория* (местное самоуправление – это продолжение государственного управления на местном уровне).

Принципы местного самоуправления

Это базовые, ключевые идеи, лежащие в основе местного самоуправления.

1. **Обязательность осуществления местного самоуправления.** Местное самоуправление должно осуществляться во всех муниципальных образованиях. Никакое местное сообщество на территории РФ не может отказаться от осуществления местного самоуправления. Следовательно, местное самоуправление – это не только право, но и обязанность населения.

2. **Самостоятельность.** Местное самоуправление в России не является частью государственного управления, самостоятельно по отношению к государству. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Муниципальные образования самостоятельно определяют свой статус, структуру и статус своих органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления не могут быть образованы органами государственной власти. Самостоятельность местного самоуправления проявляется также в *экономической самостоятельности*: муниципальные образования имеют свои бюджеты, вправе иметь в собственности имущество, вступать в гражданские правоотношения, учреждать коммерческие и некоммерческие организации.

3. **Обязательность решений**, принятых населением путём прямого волеизъявления, а также органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

4. **Запрет осуществления местного самоуправления органами государственной власти**, недопустимость вмешательства органов государственной власти в дела муниципального образования, назначения ими должностных лиц местного самоуправления.

5. **Судебная защита местного самоуправления.**

Исторические этапы развития местного самоуправления в России

1. Местное управление в Древней Руси. Одной из наиболее ранних проявлений самоуправленческих начал на Руси явилась вечевая демократия. Наиболее известно новгородское вече, которое было основой управления Новгородской республикой. Как правило, деятельность вече сводилась к призыванию князя и к законодательству. В вече принимали участие представители пяти концов (частей) Новгорода. В свою очередь, в каждом из этих новгородских «концов» действовала своя система самоуправления, имевшая свою структуру и решающая свои вопросы.

2. Земская реформа Ивана IV. Земская реформа отменила сложившуюся к 16 в. систему кормлений и учредила земские власти. Земская власть осуществлялась, как правило, в границах волостей. Самоуправление осуществлялось как путём проведения сходов, так и через орган местного самоуправления – земскую избу. Земские избы содержались за счёт средств местного населения; в их ведении находилось управление населением, сбор податей, суд и полиция.

3. Реформы Петра I. В период правления Петра I происходит централизация местного управления. Указом от 30 января 1699 г. земские избы были преобразованы в органы городского управления, самостоятельность которых была ограничена. Формировались городские магистраты – сословные выборные органы, избиравшиеся на посадских сходах. В их компетенции находились отдельные вопросы в хозяйственной, полицейской и судебной сферах.

4. Реформы Екатерины II. Основой реформ послужили такие акты, как Учреждение для управления губерний (1775 г.), Жалованная грамота дворянству (1785 г.) и Жалованная грамота городам (1785 г.). Территория Российской Империи делилась на губернии (население – до 400 тыс. человек), а губернии делились на уезды (население – 20-30 тыс. чел.). Жалованная грамота дворянству гарантировала дворянам непосредственное участие в местном хозяйстве; органы дворянского самоуправления могли оказывать влияние на органы местного управления. Впервые самостоятельной территориальной единицей со своей системой управления и самоуправления становится город. Жалованная грамота городам учреждала органы сословного городского самоуправления. Впоследствии, во время правления императора Павла I, система местного

управления становится более централизованной, затем, при Александре I, она вновь приобретает черты самоуправления.

5. Реформы Александра II. Отмена в 1861 году крепостного права привела к включению сельского общества в процессы самоуправления и образованию сельских обществ – территориальных единиц, управлявшихся сельским сходом и старостой. Сельские общества объединялись в волости. Волостное управление включало в себя волостной сход (один выборный «делегат» от 10 дворов), волостное правление (возглавляемое волостным старостой) и волостной крестьянский суд. 1 января 1864 г. было утверждено Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Согласно данному документу, земские учреждения не входили в систему государственных органов. Земское самоуправление осуществлялось в губерниях и уездах. Система земского самоуправления включала земские избирательные съезды (своего рода избирательные коллегии, которые один раз в три года избирали гласных – выборных членов земских собраний), земские собрания (представительный орган) и земские управы (исполнительный орган, формируемый земским собранием). Городское самоуправление осуществлялось в соответствии с «Городовым положением» от 16 июня 1870 г. Система городского самоуправления включала в себя городские избирательные собрания, городские думы (распорядительные органы) и городские управы (исполнительные органы). В числе функций городского самоуправления – благоустройство города, содействие в обеспечении населения продовольствием, принятие мер против пожаров, «забота об охране народного здоровья» и т.д. 11 июня 1892 г. было принято новое Городовое положение.

6. Реформы после Октябрьской революции; советское время. После Революции, а затем - с принятием первой российской конституции – Конституции РСФСР 1918 г. – местное управление существенным образом изменилось. Органами власти на местах стали областные, губернские, окружные, уездные, волостные съезды Советов; городские и сельские Советы. При этом система Советов строилась на началах централизации и субординации: вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих. Тем самым местное самоуправление заменялось местным государственным управлением. Согласно Конституции РСФСР 1937 г., все звенья системы местных Советов стали избираться на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Решения, принимаемые местными Советами (с 1977 г. – Советами народных депутатов), претворялись в жизнь исполнительными комитетами, образуемыми советами. В понятие «местные» советы входят как советы городов, районов, посёлков и т.д., так и областные и краевые советы.

7. Реформы начала 90-х годов. После 1985 г. система местного управления стала видоизменяться. В местных Советах стали появляться постоянно действующие органы – Президиумы (сами Советы продолжали осуществлять свою деятельность на общественных началах). Всё в большей степени разграничиваются функции собственно советов (как представительных органов) и исполнительных комитетов (как исполнительных органов). 6 июля 1991 г. принимается Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Законом определялось, что органами местного самоуправления являются представительные и исполнительные органы, создаваемые в городах, районах в городах, поселках, сельсоветах, т.е. в низовых административно-территориальных единицах. Что касается краевых и областных советов и администраций, то за ними был закреплён статус органов власти субъектов РФ; они перестали характеризоваться как «местные». Осенью 1993 г. местные советы прекращают своё существование, а их функции на некоторое время передаются местным администрациям.

8. Современный этап. Начинается с принятия Конституции РФ 1993 года. Конституция РФ закрепляет, что местное самоуправление отделено от государственного управления. В соответствии с Конституцией, 28 августа 1995 г. принимается Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». 6 октября 2003 г. принимается новый федеральный закон с аналогичным названием. Он окончательно вступил в силу 1 января 2009 г., а закон 1995 г. с этого времени полностью утратил силу.

Тема 2. Муниципальное право как отрасль российского права

Муниципальное право – это отрасль российского права, представляющая собой систему конституционных и иных правовых норм, регулирующих отношения местного самоуправления.

municipium (лат.) – самоуправляющаяся община. Как правило, термины «муниципальный» и «местный» употребляются как равнозначные.

Таким образом, **предметом** МП (сферой его регулирования) является местное самоуправление.

2 основных метода МП:

- законодательное закрепление основополагающих правовых, территориальных, организационных и экономических принципов и гарантий местного самоуправления;

- подробное установление содержания, способов осуществления отношений местного самоуправления.

В регулировании отношений местного самоуправления используются **императивный** метод (властное установление правил поведения, от которых участники правоотношений не должны отходить) и **диспозитивный** метод (предполагающий возможность выбора участниками правоотношений разных вариантов поведения).

Источники муниципального права:

1. Конституция РФ (прежде всего ст. 12, ст. 130-133)

2. Международные договоры РФ, в первую очередь – *Европейская хартия местного самоуправления*. Хартия действует в России с 1 сентября 1998 года. Она устанавливает ряд важнейших принципов, определяет местное самоуправление как одну из главных основ любого демократического строя.

3. Федеральные законы. Прежде всего, муниципально-правовые отношения регулирует Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131. Также нормы муниципального права содержатся в ряде других законов, относящихся к *другим* отраслям права (Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Земельный кодекс РФ и т.д.). С учётом этого **муниципальное право принято считать комплексной отраслью** права.

4. Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, регулирующие вопросы, связанные с осуществлением местного самоуправления.

5. Законодательство субъектов РФ по вопросам местного самоуправления (например, законодательные акты об установлении границ муниципальных образований).

6. **Муниципальные правовые акты** – нормативные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления (главой муниципального образования, представительным органом муниципального образования, местной администрацией, а также непосредственно населением муниципального образования на местном референдуме) в каждом муниципальном образовании для регулирования вопросов местного значения и иных вопросов, отнесённых к компетенции местного самоуправления (В каждом муниципальном образовании имеется свой **устав** – муниципальный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу в системе других актов данного муниципального образования).

Система муниципального права – это совокупность *правовых институтов* (т.е. сгруппированных норм права, регулирующих однородные общественные отношения), из которых состоит отрасль муниципального права. В системе муниципального права можно выделить 3 крупных блока:

- **территориальная основа местного самоуправления** (виды и статус муниципальных образований; образование, упразднение и преобразование МО; компетенция МО);

- **организационная основа местного самоуправления** (формы непосредственного осуществления местного самоуправления; органы местного самоуправления; участие населения МО в осуществлении местного самоуправления);

- **экономическая основа местного самоуправления** (муниципальная собственность, муниципальные финансы).

РАЗДЕЛ 2. Территориальная основа местного самоуправления

Тема 3. Муниципальное образование.

Местное самоуправление осуществляется в границах отдельных территориальных единиц – муниципальных образований. Территория каждого субъекта Российской Федерации (области, края, республики и пр.) полностью состоит из муниципальных образований.

Муниципальное образование (МО) – это публично-территориальная единица, занимающая часть территории субъекта Российской Федерации и обладающая в совокупности следующими признаками:

- единая населённая территория;
- осуществление на данной территории местного самоуправления населением непосредственно или через органы местного самоуправления;
- наличие местного бюджета и муниципальной собственности;
- наличие устава муниципального образования.

Виды муниципальных образований

Федеральный закон № 131 называет пять видов муниципальных образований: сельские поселения, городские поселения, муниципальные районы, городские округа, а также внутригородские территории городов федерального значения.

Сельское поселение – сельский населённый пункт с численностью населения более 1000 человек (на территориях с высокой плотностью населения – более 3000 человек), либо объединённые общей территорией несколько сельских населённых пунктов с населением менее 1000 человек каждый (на территориях с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый).

Городское поселение – город или посёлок, а в соответствии с генеральным планом городского поселения – также прилегающие к нему территории, предназначенные для развития его инфраструктуры (включая территории населённых пунктов, не являющихся самостоятельными муниципальными образованиями).

Муниципальный район – несколько поселений, объединённых общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов межпоселенческого характера (т.е. вопросов, общих для всех поселений, входящих в состав муниципального района).

Таким образом, по общему правилу, местное самоуправление в России имеет два уровня: уровень поселений и уровень муниципальных районов. При этом эти уровни не подчинены друг другу.

Территория муниципального района между поселениями называется **межселенной территорией**.

Городской округ – муниципальное образование, объединяющее в себе функции как городского поселения, так и муниципального района. Городскими округами могут стать городские поселения при наличии в них сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения. Городское поселение наделяется статусом городского округа законом субъекта РФ.

Городские округа НЕ ВХОДЯТ в состав муниципальных районов. В них действует только один уровень местного самоуправления.

В Российской Федерации ведётся Государственный реестр муниципальных образований РФ. Правила ведения Реестра утверждены *Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2005г. № 350. Реестр ведёт Министерство юстиции РФ*. В Реестр вносятся все муниципальные образования, расположенные на территории РФ.

Каждое муниципальное образование имеет свой **устав** – учредительный нормативно-правовой акт, занимающий высшее положение в системе других правовых актов данного МО. Устав принимается каждым муниципальным образованием самостоятельно. В нём закрепляются:

- наименование муниципального образования,
- его статус (вид),
- перечень вопросов местного значения, решаемых в данном муниципальном образовании,
- формы и порядок участия населения в осуществлении местного самоуправления,
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления,
- наименования и полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления,
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления,

а также иные вопросы осуществления местного самоуправления в данном муниципальном образовании.

Устав муниципального образования принимается представительным органом соответствующего МО большинством в 2/3 голосов от установленной численности депутатов представительного органа. До принятия устава или изменений в устав в обязательном порядке проводятся **публичные слушания**.

Уставы всех муниципальных образований подлежат **обязательной государственной регистрации**. Порядок регистрации регулируется *Федеральным законом «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21.07.2005г. № 97-ФЗ*. Функцию государственной регистрации уставов осуществляют органы Министерства юстиции РФ. Государственная регистрация включает проверку устава на предмет его соответствия Конституции РФ и законодательству, проверку соблюдения установленного порядка принятия устава (или изменений в устав), присвоение уставу (или акту о внесении изменений в устав) регистрационного номера, включение соответствующих сведений в Государственный реестр уставов муниципальных образований.

Устав муниципального образования (или муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав) направляется на государственную регистрацию главой муниципального образования в течение 15 дней со дня его принятия. Срок для принятия решения о регистрации устава составляет 30 дней. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования являются:

- противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Федерации, на территории которого расположено муниципальное образование;
- нарушение установленного порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Отказ в государственной регистрации устава может быть обжалован в судебном порядке.

После государственной регистрации устав муниципального образования (либо муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав) подлежит обязательному официальному опубликованию и вступает в силу, по общему правилу, после такого опубликования.

Тема 4. Образование, упразднение и преобразование муниципального образования.

Границы муниципального образования.

Образование муниципального образования – это процесс создания муниципального образования (поселения) на межселенной территории (например, в связи с появлением нового населённого пункта).

Порядок образования поселений установлен в ст. 13.2 ФЗ № 131.

Упразднение муниципального образования – это процесс прекращения муниципального образования (поселения) в связи с утратой им признака населённости. Муниципальное образование упраздняется на основании закона субъекта РФ.

Порядок упразднения поселений установлен в ст. 13.1 ФЗ № 131.

Под **преобразованием** муниципального образования (ст. 13 ФЗ № 131) понимаются следующие процессы:

- объединение муниципальных образований одного уровня;
- разделение муниципальных образований;
- присоединение поселения к другому поселению;
- наделение городского поселения статусом городского округа;
- наделение городского округа статусом городского поселения с лишением его статуса городского округа;
- наделение сельского поселения статусом городского поселения и наоборот.

Объединение муниципальных образований – это процесс слияния двух или более муниципальных образований одного уровня в одно новое муниципальное образование путём прекращения объединяющихся муниципальных образований и перехода их территории, прав, обязанностей, имущества, архивов к новому муниципальному образованию.

ФЗ № 131 предусматривает различный порядок объединения поселений и объединения муниципальных районов.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ других муниципальных образований, осуществляется с согласия каждого из поселений, выраженного представительными органами каждого из объединяющихся поселений.

Объединение двух и более муниципальных районов осуществляется с учётом мнения населения обоих районов, выраженного представительными органами каждого из объединяемых районов.

Объединение городского округа с прилегающим к нему городским или сельским поселением осуществляется с согласия населения данного поселения и городского округа, выраженного представительными органами данных муниципальных образований, а также с учётом мнения населения муниципального района (в состав которого входит поселение, объединяющееся с городским округом), выраженного представительным органом муниципального района. Поселение, объединённое с городским округом, утрачивает статус муниципального образования.

Разделение муниципальных образований – это прекращение муниципального образования путём его разделения на два и более новых муниципальных образований с передачей территории, прав, обязанностей, имущества, архивов разделяемого муниципального образования вновь создаваемым муниципальным образованиям.

Разделение поселения с образованием двух или более новых поселений осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путём голосования (результаты голосования определяются отдельно по каждой территории будущего нового поселения).

Разделение муниципального района с образованием двух или более новых муниципальных районов осуществляется с учётом мнения населения, выраженного представительным органом разделяемого муниципального района.

Изменение статуса городского поселения:

а) **наделение городского поселения статусом городского округа.** Осуществляется с согласия населения городского поселения и согласия населения муниципального района, в состав которого входит данное городское поселение. В обоих случаях согласие должно быть получено путём голосования. Результаты голосования учитываются отдельно в городском поселении и муниципальном районе. После наделения городского поселения статусом городского округа оно выделяется из состава муниципального района.

б) **лишение городского поселения статуса городского округа** осуществляется с согласия населения городского округа и населения муниципального района, в состав которого войдёт городское поселение в случае утраты им статуса городского округа. Результаты голосования учитываются отдельно в городском округе и муниципальном районе. В случае лишения

городского поселения статуса городского округа оно включается в состав муниципального района.

Во всех случаях образование, упразднение, преобразование муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации, на территории которого находится соответствующее муниципальное образование. **Инициаторами** образования, упразднения, преобразования МО могут выступать население соответствующего МО (при преобразовании инициатива выдвигается в порядке, предусмотренном для выдвижения инициативы проведения местного референдума; при образовании и упразднении инициатива выдвигается на сходе граждан); органы местного самоуправления, федеральные и региональные органы государственной власти (инициатива органов выдвигается путём принятия соответствующих правовых актов).

Преобразование муниципальных образований влечёт **правопреемство** — переход прав и обязанностей от прекращающихся муниципальных образований к образуемым.

Граница муниципального образования – это юридически определённая непрерывная условная пространственная линия, очерчивающая извне территорию муниципального образования.

Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъекта РФ, на территории которого находится соответствующее муниципальное образование. ФЗ № 131 в ст. 11 определяет ряд требований к установлению границ муниципальных образований. В частности:

- границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населённых пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населённых 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;

- территория населённого пункта должна полностью входить в состав территории поселения;

- территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

- границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района и т.д.

Изменение границ муниципального образования производится в случае отнесения отдельных населённых или ненаселённых территорий одних муниципальных образований к территориям других муниципальных образований. Инициатива изменения границ может исходить от населения данных муниципальных образований, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов государственной власти.

Закон предусматривает два основных варианта изменения границ (ст. 12 ФЗ № 131):

1. Если изменение границ **повлечёт переход поселений** из одного муниципального района в другой (или переход населённых пунктов из одного поселения в другое), то в населённых пунктах (или поселениях), которые переходят из одного муниципального образования в другое, проводится голосование. Также необходим учёт мнения представительных органов обоих муниципальных образований.

2. Если в результате изменения границ из одного муниципального образования в другое **переходит только ненаселённая территория** – голосование не проводится, требуется учёт мнения населения, выраженного представительными органами обоих муниципальных образований.

Тема 5. Компетенция муниципальных образований

Компетенция – это совокупность полномочий по определённым предметам ведения (т.е. в определённых сферах). Своя компетенция есть, например, у каждого органа государственной власти (например, у Президента России, Правительства РФ, Министерства внутренних дел и т.д.). Также можно говорить о компетенции публично-территориальных образований (компетенция Российской Федерации, компетенция субъектов РФ, компетенция муниципальных образований).

Компетенцию муниципального образования составляют 3 блока вопросов:

- во-первых, **вопросы местного значения** (органы местного самоуправления обязаны решать данные вопросы) – это обязательные полномочия;

- во вторых, вопросы, которые не относятся к вопросам местного значения, но которые вправе (не обязаны) решать органы местного самоуправления по своему усмотрению (круг таких вопросов определён законом) – это **добровольные (факультативные) полномочия**. Например, органы местного самоуправления поселений могут создавать муниципальные музеи, участвовать в финансировании капитального ремонта жилых домов, создавать условия для развития туризма и т.д.

Полный перечень вопросов, которые вправе решать органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов указан соответственно в ст. 14.1, 15.1 и 16.1 ФЗ № 131.;

- в третьих, **отдельные государственные полномочия**, которые могут передаваться органами государственной власти органам местного самоуправления.

Решение первых двух групп вопросов осуществляется органами местного самоуправления за счёт средств местных бюджетов соответствующего МО. Также в отдельных случаях решение вопросов местного значения может дополнительно финансироваться государством. Осуществление государственных полномочий, переданных органами местного самоуправления, финансируется из средств федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации (в зависимости от того, с какого уровня государственной власти переданы полномочия).

Вопросы местного значения – это вопросы непосредственного жизнеобеспечения местного сообщества. Они составляют основу компетенции муниципального образования.

С учётом двухуровневой модели местного самоуправления в России, ФЗ № 131 предусматривает различный объём и содержание компетенции для поселений, муниципальных районов и городских округов. Вопросы местного значения поселений определены в ст. 14, муниципальных районов – в ст. 15, а городских округов – в ст. 16 ФЗ № 131.

Поселения входят в состав муниципальных районов, при этом органы местного самоуправления поселений не подчинены органам муниципальных районов. Перед поселениями и перед муниципальными районами стоят разные задачи, отсюда – и различное содержание их компетенции. Городские округа не входят в состав муниципальных районов, в них действует только один уровень местного самоуправления. В связи с этим компетенция городского округа (ст. 16 ФЗ № 131) во многом объединяет в себе компетенцию поселений и компетенцию муниципальных районов.

Вопросы местного значения поселений направлены на решение проблем собственно поселений, а компетенция муниципальных районов носит ярко выраженный межпоселенческий характер. Органы местного самоуправления поселений решают исключительно внутренние вопросы своего поселения, а органы местного самоуправления муниципального района решают проблемы, общие для всех поселений, входящих в его состав, - те, которые в одиночку не может решить ни одно поселение.

Например, тепло-, газо-, водоснабжение. Водопровод проходит по территории муниципального района и заходит в каждое поселение, уже внутри поселения водопровод проведён в каждый дом. С учётом этого, обеспечение водой населения входит в компетенцию поселения, а обеспечение водой самих поселений – это компетенция муниципального района. Подобным же образом разграничена компетенция в сфере теплоснабжения, газоснабжения, электроснабжения и т.д.

Отдельные вопросы местного значения, имеющиеся у поселений, отсутствуют у муниципальных районов (например, организация освещения улиц и установка указателей с названиями улиц и номерами домов). Это связано с тем, что все улицы и дома находятся в пределах конкретных поселений. В то же время, у муниципальных районов имеются вопросы местного значения, отсутствующие у поселений (например, организация охраны общественного порядка муниципальной милицией)

В целом у всех муниципальных образований вопросы местного значения охватывают следующие сферы:

1. Финансово-бюджетная сфера (формирование, утверждение, исполнение местных бюджетов; установление и отмена местных налогов).
2. Сфера коммунального хозяйства, дорожного строительства и благоустройства (электро-, газо-, тепло-, водоснабжение, строительство автодорог общего пользования, создание условий для предоставления транспортных услуг населению; организация сбора и вывоза бытовых отходов и т.д.).
3. Сфера связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания (создание условий для обеспечения жителей соответствующими услугами).
4. Сфера градостроительства и землепользования (утверждение генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию и т.д.)
5. Сфера образования и культуры (создание условий для организации отдыха, организация библиотечного обслуживания населения и т.д.)
6. Сфера здравоохранения и социального обеспечения (организация медико-санитарной и скорой медицинской помощи)
7. Сфера охраны порядка, безопасности, гражданской обороны (организация охраны общественного порядка муниципальной милицией, осуществление мероприятий по гражданской обороне, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, участие в профилактике терроризма и экстремизма).

Для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления в любом муниципальном образовании (независимо от его вида) обладают следующими полномочиями:

1. Принятие устава муниципального образования и других муниципальных правовых актов;
2. Установление официальных символов муниципального образования;
3. Создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;
4. Установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями; регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса;
5. Организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования;
6. Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития МО;
7. Учреждение печатного средства массовой информации;
8. Осуществление международных и внешнеэкономических связей;
9. Иные полномочия в соответствии с ФЗ № 131 и уставами муниципальных образований.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19 ФЗ № 131).

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями по вопросам, не отнесённым к вопросам местного значения. Такое наделение осуществляется федеральным законом либо законом субъекта РФ (наделение полномочиями иными нормативными актами не допускается).

Федеральный закон или закон субъекта РФ, которым органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями, должен предусматривать:

1. Вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
2. Перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
3. Способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий;
4. Перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;
5. Порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
6. Порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;
7. Условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Одновременно с полномочиями органам местного самоуправления должны передаваться субвенции – денежные средства из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ для осуществления переданных полномочий. Органы государственной власти вправе контролировать осуществление органами местного самоуправления возложенных на них отдельных государственных полномочий.

В муниципальных районах предусмотрена возможность передачи части полномочий по решению вопросов местного значения с одного уровня местного самоуправления на другой. Так, органы местного самоуправления поселений могут передать отдельные полномочия по решению вопросов местного значения органам местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят данные поселения. Возможно и обратное: органы местного самоуправления муниципального района могут передать некоторые свои полномочия по решению вопросов местного значения на уровень поселений.

Такая передача полномочий по решению вопросов местного значения оформляется соглашениями. Одновременно с полномочиями должны передаваться и денежные средства для их осуществления. Денежные средства, передаваемые вместе с полномочиями из бюджета одного уровня в бюджет другого уровня, называются субвенциями.

Соглашения о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения с одного уровня местного самоуправления на другой уровень должны содержать:

- порядок определения ежегодного объема субвенций;
- основания и порядок прекращения действия соглашения (в т.ч. досрочного);
- срок соглашения;
- финансовые санкции за неисполнение соглашения какой-либо стороной.

Помимо наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, федеральные законы и законы субъектов РФ могут предусматривать право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении отдельных не переданных им государственных полномочий. Если в первом случае органы местного самоуправления обязаны осуществлять закрепленные за ними государственные полномочия, то во втором случае они вправе (но не обязаны) добровольно участвовать в их осуществлении.

Таким образом, государственные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления, также можно разделить на две группы:

- обязательные, которыми органы местного самоуправления наделяются федеральными законами и законами субъекта РФ;

- добровольные, которые органы местного самоуправления вправе осуществлять по своему усмотрению, если такая возможность предусмотрена федеральным законом или законом субъекта РФ.

Муниципальные правовые акты

Возможность принятия муниципальных правовых актов является одним из важнейших полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Посредством муниципальных правовых актов органы местного самоуправления осуществляют публично-властное регулирование общественных отношений на территории своего муниципального образования, регламентация которых отнесена к компетенции МО.

В систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Представительный орган издаёт решения, обязательные для исполнения на всей территории МО. Глава муниципального образования издаёт постановления и распоряжения (если глава МО является главой местной администрации — он издаёт постановления и распоряжения местной администрации). Постановления местной администрации издаются по вопросам местного значения и отдельным государственным полномочиям; распоряжения местной администрации — по вопросам организации деятельности местной администрации. Если глава МО является председателем представительного органа МО — он издаёт постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа.

Иные должностные лица местного самоуправления издают приказы и распоряжения в пределах своих полномочий.

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 РФ. В совокупности регистры субъектов РФ образуют Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов. Порядок его ведения утверждён Постановлением Правительства РФ от 10.09.2008г. № 657. Порядок ведения регистров субъектов РФ устанавливается законами этих субъектов.

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования. Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом соответствующего органа местного самоуправления.

Муниципальные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования, подписываются главой муниципального образования. Глава МО, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава МО отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

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

Межмуниципальное сотрудничество

Межмуниципальное сотрудничество представляет собой форму самоорганизации местных сообществ в целях совместного эффективного осуществления местного самоуправления. Оно обеспечивает муниципальным образованиям возможность совместного (коллективного) решения задач, возникающих при осуществлении местного самоуправления, а также для выражения общих идей и установок, совместного выражения и защиты общих интересов. Межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в формах:

- создания в каждом субъекте РФ **совета муниципальных образований**, а также единого общероссийского объединения муниципальных образований (в настоящее время не создано). Советы муниципальных образований являются некоммерческими организациями, образованными в целях организации взаимодействия муниципальных образований в пределах соответствующего субъекта РФ. Совет муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность. Советы муниципальных образований субъектов Федерации могут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований. Единое общероссийское объединение муниципальных образований считается созданным при условии, если в его состав входят советы муниципальных образований не менее двух третей субъектов Российской Федерации.

- учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ (ЗАО и ООО) в целях совместного решения вопросов местного значения. Решение об учреждении хозяйственных обществ принимается представительными органами соответствующих муниципальных образований.

- учреждения по решению представительных органов соответствующих муниципальных образований межмуниципальных автономных некоммерческих организаций и фондов;

- учреждения межмуниципальных печатных средств массовой информации.

Организации межмуниципального сотрудничества не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления и не вправе непосредственно заниматься решением вопросов местного значения.

РАЗДЕЛ 3. Организационная основа местного самоуправления.

Формы осуществления местного самоуправления.

Федеральный закон № 131 предусматривает **три формы (способа) осуществления местного самоуправления:**

- непосредственное осуществление местного самоуправления населением муниципального образования (посредством прямого волеизъявления);

- осуществление местного самоуправления через органы местного самоуправления;

- участие населения в осуществлении местного самоуправления.

В каждом муниципальном образовании используются все три формы (способа) осуществления местного самоуправления. Первая форма (непосредственное волеизъявление) в наибольшей степени соответствует понятию «самоуправление», так как в данном случае решения по вопросам местного значения принимаются непосредственно населением муниципального образования (главным образом, на муниципальных выборах или местном референдуме). Вторая форма предполагает решение вопросов местного значения органами местного самоуправления, действующими от имени муниципального образования и в интересах местного сообщества. Третья форма (участие населения в осуществлении местного самоуправления) дополняет две предыдущие: она предполагает добровольное проявление жителями своих инициатив по вопросам местного значения.

Тема 6. Непосредственное осуществление местного самоуправления населением муниципального образования

Непосредственное осуществление местного самоуправления населением муниципального образования – это форма осуществления местного самоуправления, при которой решения по

отдельным вопросам местного значения принимаются непосредственно самими жителями муниципального образования, путём их прямого волеизъявления.

Непосредственное осуществление местного самоуправления реализуется посредством:

- местного референдума (ст. 22 ФЗ № 131);
- муниципальных выборов (ст. 23);
- схода граждан (только в некоторых муниципальных образованиях) (ст. 25);
- голосования по отзыву депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления (ст. 24);
- голосования по изменению границ муниципального образования или преобразованию муниципального образования (ст. 24).

Местный референдум

Референдум – это всеобщее голосование по наиболее важным вопросам общественной и государственной жизни. Местный референдум – это референдум, который проводится по вопросам местного значения в пределах муниципального образования.

Местный референдум – форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме в соответствии с законодательством. Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования.

На местный референдум могут быть вынесены любые вопросы местного значения, за исключением ограничений, установленных действующим законодательством. В частности, НЕ могут быть вынесены на местный референдум следующие вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий; о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления или об отсрочке проведения выборов;
- о персональном составе органов местного самоуправления;
- об избрании должностных лиц местного самоуправления, о назначении на должность или освобождении от должности данных должностных лиц, о даче согласия на их назначение на должность;
- о принятии или об изменении местного бюджета, об исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Местный референдум признаётся *состоявшимся*, если в нём приняло участие более половины от числа всех жителей муниципального образования, обладающих правом на участие в референдуме. Решение по вопросу, вынесенному на референдум, считается принятым, если за него проголосовало более половины от числа лиц, принявших участие в референдуме.

Муниципальные выборы

Выборы – это способ формирования органов публичной власти посредством всеобщего голосования. По уровню проведения выборы могут быть федеральными (общероссийскими), региональными (на уровне субъекта РФ) и муниципальными (проводятся в пределах муниципального образования).

Посредством муниципальных выборов формируется представительный орган муниципального образования, во многих муниципальных образованиях путём выборов наделяется полномочиями глава муниципального образования.

Муниципальные выборы – способ обязательного и регулярного воспроизводства муниципальной власти путём свободного и добровольного избрания гражданами своих депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

У муниципальных выборов есть ряд отличий от выборов иных уровней. Во-первых, в муниципальных выборах вправе принимать участие не только граждане РФ, но и иностранные граждане, но не все, а лишь те, которые постоянно проживают на территории муниципального

образования (на основании вида на жительство) и являются гражданами государств, с которыми Российская Федерация заключила соответствующие международные договоры. В настоящее время такие договоры заключены с Казахстаном, Туркменистаном, Кыргызстаном и Арменией.

Помимо ФЗ № 131, проведение местных референдумов и муниципальных выборов регулируется также специальными федеральными законами и законами субъектов РФ, регламентирующими избирательный процесс и процесс проведения референдума. В частности, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ».

Голосование по отзыву выборных лиц местного самоуправления.

В отличие от государственного управления, в местном самоуправлении существует возможность отзыва избирателями депутатов и иных выборных лиц.

Основаниями для отзыва депутата и иных выборных лиц могут служить только их конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Порядок инициирования и проведения голосования в целом аналогичен порядку инициирования и проведения местного референдума. При этом субъектом инициативы проведения голосования может быть только население.

Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Депутат, иное выборное лицо считаются отозванными, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в соответствующем избирательном округе.

Голосование по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования. В отличие от местного референдума, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования может проводиться как на всей территории муниципального образования, так и на его части. Также, в отличие от референдума, органы местного самоуправления в данном случае могут заниматься агитацией.

Голосование считается состоявшимся, если в нём приняло участие более половины жителей муниципального образования (или части муниципального образования, на которой проводится голосование). Согласие населения на изменение границ или на преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанное изменение или преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей.

Сход граждан

Сход граждан представляет собой совместное присутствие жителей поселения, обладающих активным избирательным правом, в целях непосредственного решения вопросов местного значения.

Сход граждан как форма непосредственного осуществления местного самоуправления имеет ряд характерных особенностей:

1. Он проводится только в поселениях, в которых число жителей, обладающих активным избирательным правом, составляет не более 100 человек.

2. Он заменяет собой представительный орган муниципального образования. К компетенции схода относятся вопросы, которые в других муниципальных образованиях решаются представительными органами.

3. Решения, принятые на сходе, являются обязательными, подлежат обязательному опубликованию (обнародованию) и исполнению.

Сход граждан может созываться по инициативе главы муниципального образования (поселения) или группы граждан численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается местной администрацией, председательствует на сходе глава муниципального образования. Сход правомочен при участии в нём более половины жителей поселения,

обладающих активным избирательным правом. Решение схода считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода.

Тема 7. Система органов местного самоуправления. Модели организации органов местного самоуправления

Большая часть вопросов местного значения решается не непосредственно населением, а органами местного самоуправления. Они представляют собой органы публичной власти, создаваемые местными сообществами на территории каждого муниципального образования. Органы местного самоуправления не являются органами государственной власти, не входят в систему органов государственной власти и являются самостоятельными по отношению к ним. В то же время, поскольку местное самоуправление является одним из форм народовластия, органы местного самоуправления наделяются от имени населения определёнными властными полномочиями. Круг таких полномочий определён в ФЗ № 131 и конкретизирован в уставах муниципальных образований.

Органы местного самоуправления – это избираемые непосредственно населением или образуемые представительным органом муниципального образования органы власти, наделённые собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, **структура** органов местного самоуправления определяется населением *самостоятельно*. При этом ФЗ № 131 устанавливает определённые рамки, в которых население может проявлять свою самостоятельность.

Во-первых, во всех муниципальных образованиях обязательно должны быть образованы:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация.

Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, избираемых непосредственно населением муниципального образования. Основная функция представительного органа – нормотворчество (принятие муниципальных правовых актов), а также утверждение местного бюджета и отчёта об его исполнении.

Глава муниципального образования – это высшее должностное лицо муниципального образования; орган, расположенный на вершине системы органов местного самоуправления. Глава муниципального образования организует работу и обеспечивает координированное взаимодействие всех органов местного самоуправления на территории муниципального образования.

Местная администрация – это исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления. Его главная задача – практическое выполнение всех решений, принятых в муниципальном образовании по вопросам местного значения.

В соответствии с бюджетным законодательством, в большинстве муниципальных образований также создаётся **контрольный орган**.

Во-вторых, ФЗ № 131 предусматривает шесть вариантов (моделей) структуры органов местного самоуправления. В муниципальном образовании может быть использована одна из этих шести моделей.

Наличие различных вариантов (моделей) структуры органов местного самоуправления обусловлено законодательно установленной возможностью муниципалитетов самостоятельно определять положение главы муниципального образования, а также порядок наделения его полномочиями. Так, глава МО одновременно должен либо возглавлять местную администрацию, либо быть председателем представительного органа. В некоторых случаях он может совмещать все три статуса (глава МО, глава местной администрации, председатель представительного органа). Избираться глава МО может либо непосредственно населением, либо депутатами представительного органа МО из своего состава. Муниципальное образование вправе установить (и определить в своём уставе) конкретный способ избрания главы МО и его положение по отношению к другим органам местного самоуправления. Различные сочетания способа избрания главы МО и его положения среди других органов и обуславливают наличие нескольких моделей

структуры органов местного самоуправления. В нескольких моделях (5-й и 6-й) проявляется специфика статуса представительного органа в муниципальных образованиях определённых видов.

Рассмотрим модели организации структуры органов местного самоуправления подробнее.

1-я модель. Глава МО и представительный орган МО избираются непосредственно населением. Глава муниципального образования одновременно выступает и как *высшее должностное лицо* муниципального образования, и как *глава местной администрации*. Председатель представительного органа избирается депутатами представительного органа из своего числа.

2-я модель. Как и в первой модели, представительный орган и глава муниципального образования избираются непосредственно населением. Но, в отличие от первой модели, глава муниципального образования становится *председателем представительного органа*. Он входит в состав представительного органа, но при этом *не является депутатом*. Функции главы местной администрации выполняет другое лицо, которое замещает свою должность на основании контракта. Таким образом, глава МО и глава местной администрации при данной модели – это разные лица.

3-я модель. Как и во второй модели, глава МО одновременно является председателем представительного органа МО. Однако, в отличие от предыдущей модели, глава МО *избирается не населением, а депутатами представительного органа из своего числа*. Таким образом, глава муниципального образования одновременно является *депутатом представительного органа*, входит в состав данного органа (в предыдущей модели глава также входит в состав представительного органа, но при этом не является депутатом). Глава местной администрации, как и в предыдущей модели, замещает свою должность по контракту.

4-я модель. Глава муниципального образования (независимо от способа его избрания – населением либо представительным органом) одновременно является и *высшим должностным лицом муниципального образования, и председателем представительного органа, и главой местной администрации*. Данная модель может применяться только в сельских поселениях и внутригородских территориях городов федерального значения.

5-я модель. Она рассчитана на двухуровневую систему местного самоуправления и может применяться только в муниципальных районах. Представительный орган муниципального района в данном случае напрямую не избирается населением района, а формируется посредством косвенных выборов – *из числа глав и депутатов представительных органов поселений*, входящих в состав данного муниципального района. Глава муниципального района в этом случае входит в состав представительного органа муниципального района и является его председателем. Муниципальные районы могут использовать как данную модель, так и модели 1-3.

6-я модель. В муниципальном образовании *представительный орган не создаётся*, а все его функции осуществляет *сход граждан*. Данная модель применяется только в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек.

Модели 1-3 являются *универсальными*, т.к. могут использоваться в любых муниципальных образованиях. Модели 4-6 являются *специальными*, т.к. могут использоваться только в муниципальных образованиях определённых видов.

Тема 8. Органы местного самоуправления

1. Представительный орган муниципального образования (ст. 35 ФЗ № 131)

Представительный орган МО – это *выборный* орган местного самоуправления, наделённый собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, представляющий интересы населения и принимающий от его имени муниципальные правовые акты, действующие на территории муниципального образования.

Наименование представительного органа определяется в каждом субъекте РФ законом данного субъекта. Члены представительного органа именуются *депутатами*.

Представительный орган муниципального образования правомочен осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее 2/3 от установленной численности депутатов.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, зависит от численности жителей поселения и не может быть менее:

7 человек – при численности населения менее **1000 человек**,

10 человек – при численности населения от **1000** до **10 000 человек**

15 человек – при численности населения от **10 000** до **30 000 человек**

20 человек – при численности населения от **30 000** до **100 000 человек**

25 человек – при численности населения от **100 000** до **500 000 человек**

35 человек – при численности населения свыше **500 000 человек**.

Численность депутатов представительного органа муниципального района не может быть менее **15 человек** независимо от численности населения и способа формирования представительного органа. Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения не может быть менее **10 человек**.

В поселениях с населением не более **100 человек** представительный орган не создаётся, а его функции выполняет сход граждан.

Структура представительного органа определяется каждым муниципальным образованием самостоятельно – в уставе муниципального образования и регламенте представительного органа. Возглавляет представительный орган его председатель. В зависимости от принятой модели председатель может избираться депутатами представительного органа из своего числа, либо функции председателя может исполнять по должности глава муниципального образования. Из числа депутатов представительного органа могут образовываться постоянные и временные комитеты и комиссии по различным вопросам (например, комитет по городскому хозяйству, комитет по бюджету, комитет по социальной политике и т.д.). Как правило, комитеты и комиссии осуществляют подготовку заключений по проектам муниципальных правовых актов, разрабатывают проекты решений, готовят предложения и рекомендации, вносят их на рассмотрение представительного органа. Для организационно-технического обеспечения деятельности представительного органа может формироваться аппарат представительного органа.

Основная форма работы представительного органа – заседания. Заседания могут быть очередными и внеочередными, открытыми и закрытыми. Кворум на заседании должен устанавливаться уставом муниципального образования, при этом заседание представительного органа может считаться правомочным, если на нём присутствует не менее половины от числа избранных депутатов. Вновь избранный представительный орган собирается на первое заседание в установленный уставом муниципального образования срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа в правомочном составе. В числе других форм работы представительного органа муниципального образования – депутатские слушания, встречи депутатов с избирателями и т.д.

В *исключительной компетенции* представительного органа муниципального образования находятся:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

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

Срок полномочий депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа с одновременным прекращением полномочий его депутатов возможно в следующих случаях:

- 1) в случае принятия представительным органом решения о самороспуске в порядке, определенном уставом муниципального образования;
- 2) в случае вступления в силу решения суда уровня субъекта РФ о неправомерности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
- 3) в случае преобразования или упразднения муниципального образования;
- 4) в случае утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- 5) в случае увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

2. Глава муниципального образования (ст. 36 ФЗ № 131)

Глава МО – это высшее должностное лицо муниципального образования, наделённое уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава муниципального образования представляет соответствующее муниципальное образование в отношениях с физическими и юридическими лицами, с государственными органами и должностными лицами.

Глава МО подконтролен и подотчётен населению МО, а также представительному органу данного МО.

Главой муниципального образования может стать гражданин РФ, достигший *21 года*.

Главы муниципальных образований не могут быть депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, занимать иные государственные должности РФ, государственные должности субъектов Федерации, а также должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы, при использовании определённых моделей организации органов местного самоуправления – также быть депутатами представительных органов местного самоуправления.

Полномочия главы муниципального образования достаточно обширны. Их можно объединить в следующие группы:

1. *Представительские полномочия*: глава муниципального образования представляет своё муниципальное образование и его население в органах государственной власти, перед другими муниципальными образованиями, перед должностными лицами; принимает меры по обеспечению и защите интересов населения своего муниципального образования.

2. *Полномочия по руководству местной администрацией* (только в тех моделях, где глава муниципального образования одновременно выступает в качестве главы местной администрации): осуществляет общее руководство местной администрацией и её отраслевыми, функциональными и территориальными органами; разрабатывает структуру местной администрации; организует кадровую работу; назначает на должность и освобождает от должности руководителей органов и подразделений местной администрации, других исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

3. *Полномочия в сфере нормотворчества и взаимоотношений с представительным органом муниципального образования*: подписание и обнародование нормативных правовых актов, принятых представительным органом; внесение в представительный орган проектов муниципальных правовых актов; принятие муниципальных правовых актов в пределах своей компетенции; в случае, если глава муниципального образования одновременно является

председателем представительного органа, он организует работу данного органа, председательствует на его заседаниях.

4. *Полномочия в сфере муниципального хозяйства, экономики и финансов:* управление и распоряжение муниципальной собственностью; распоряжение средствами местного бюджета; предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной собственности и т.д.

Осуществление главой муниципального образования своих полномочий требует повышенной охраны его статуса. Такая охрана обеспечивается специальными **гарантиями** его деятельности. Можно выделить личные и социальные гарантии.

Личные гарантии обеспечивают неприкосновенность главы муниципального образования. Так, глава муниципального образования может быть привлечён к уголовной ответственности только с согласия руководителя следственного управления Следственного комитета при Прокуратуре РФ по субъекту Федерации. Глава муниципального образования не может быть привлечён к ответственности за высказанное мнение, позицию (в том числе высказанную им при голосовании), в том числе по истечении срока своих полномочий. Исключения составляют случаи, когда в действиях главы муниципального образования содержится самостоятельный состав преступления (например, клевета, оскорбление и т.д.).

Социальные гарантии предназначены для создания условий для качественного исполнения главой муниципального образования своих обязанностей. К ним относятся предоставление рабочего места, служебного транспорта, средств связи, вознаграждение за исполнение полномочий и т.д.

Срок полномочий главы муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования в пределах от двух до пяти лет.

3. Местная администрация (ст. 37 ФЗ № 131)

Местная администрация – это исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, наделённый полномочиями по решению вопросов местного значения, а в ряде случаев – отдельными государственными полномочиями.

Местная администрация обладает широкими полномочиями по практическому решению вопросов местного значения, исполнению принятых в муниципальном образовании муниципальных правовых актов. Сюда можно отнести, в частности, решение вопросов в области планирования, финансово-бюджетной работы, управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с организациями на территории муниципального образования, использования земельных ресурсов; строительства, транспорта, связи, жилищно-коммунального хозяйства, сельского хозяйства, бытового обслуживания населения, культурно-досугового обслуживания, социально-экономического развития муниципального образования, обеспечения правопорядка и т.д.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуре местной администрации образуются отраслевые и функциональные подразделения: управления, департаменты, отделы, комитеты и т.д. (например, управление коммунального хозяйства, финансово-бюджетное управление, юридический отдел, комитет по делам молодежи и т.д.).

Работой местной администрации руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. В зависимости от принятой в муниципальном образовании модели органов местного самоуправления, главой местной администрации может быть либо глава муниципального образования, либо отдельное лицо, замещающее данную должность на основании контракта.

В последнем случае контракт с главой местной администрации заключается по результатам конкурса на замещение данной должности. Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов

конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть - законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта РФ.

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Контракт заключается на срок полномочий представительного органа МО.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) – представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся решения вопросов местного значения, и законом субъекта РФ – в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий.

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

- представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;

- высшего должностного лица субъекта Федерации - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;

- главы местной администрации - в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта РФ.

4. Контрольный орган муниципального образования (ст. 38 ФЗ № 131)

Контрольный орган МО (конкретными наименованиями данного органа могут быть: контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган может формироваться на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования. Конкретный порядок устанавливается в уставе муниципального образования.

Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию). Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

5. Избирательная комиссия муниципального образования (ст. 39 ФЗ № 131)

В муниципальном образовании может быть образована муниципальная избирательная комиссия. Её функция – организация и проведение муниципальных выборов, местных референдумов, голосования по отзыву выборных лиц, изменению границ и преобразованию муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального органа, будучи муниципальным органом, в то же время НЕ является органом местного самоуправления. Во-первых, она не занимается решением вопросов местного значения, а занимается обеспечением реализации форм непосредственного

волеизъявления населения. Во-вторых, избирательные комиссии муниципальных образований входят в единую систему избирательных комиссий России (на вершине этой системы – Центральная избирательная комиссия РФ, ниже – избирательные комиссии субъектов РФ, они являются государственными органами). Напротив, органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов.

Избирательная комиссия муниципального образования формируется в составе 5-11 членов комиссии с правом решающего голоса.

Срок полномочий избирательной комиссии МО составляет четыре года. Члены избирательной комиссии муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, не на постоянной основе. Уставом муниципального образования может быть предусмотрено, что председатель, заместитель председателя и (или) секретарь комиссии исполняют обязанности на постоянной профессиональной основе.

В муниципальном образовании могут быть предусмотрены и *иные органы местного самоуправления*: территориальные (например, районные администрации в городском поселении с районным делением); отраслевые (управление образования, управление культуры, управление физической культуры и спорта и т.д.). Как правило, органы местного самоуправления являются **юридическими лицами** и в этом качестве реализуют свою гражданскую правоспособность. Они регистрируются в организационно-правовой форме муниципальных учреждений.

Статус депутатов и иных выборных лиц местного самоуправления (ст. 40)

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва.

Депутаты представительного органа МО осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе (т.е. «без отрыва» от основного места работы). На постоянной основе в качестве депутатов могут работать не более 10% от общего числа депутатов представительного органа.

Депутат представительного органа, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа иного муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, установленных законодательством (например, при формировании представительного органа муниципального района посредством косвенных выборов из числа депутатов представительных органов поселений).

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления (в случае осуществления указанными лицами своих полномочий на постоянной основе) **не вправе**:

- 1) заниматься предпринимательской деятельностью;
- 2) состоять членом управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законодательством;
- 3) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности;
- 4) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством.

Основания **досрочного прекращения полномочий** депутатов и членов иных выборных органов местного самоуправления (ч. 10 ст. 40 ФЗ № 131):

- 1) смерть;
- 2) отставка по собственному желанию;
- 3) признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим;

- 5) вступление в отношении лица в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) выезд за пределы РФ на постоянное место жительства;
- 7) прекращение гражданства РФ, прекращение гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- 8) отзыв избирателями;
- 9) досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, в том числе в связи с упразднением МО;
- 10) призыв на военную службу или направление на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
- 11) в иных случаях, установленных законодательством.

У **главы муниципального образования** основания досрочного прекращения полномочий в целом аналогичны (ч. 6 ст. 36 ФЗ № 131). Но к ним также добавляются специальные основания:

- отрешение от должности и удаление в отставку;
- досрочное прекращение полномочий представительного органа (только в том случае, если глава МО избран представительным органом из числа депутатов);
- упразднение МО, утрата поселением статуса МО, а в случае, установленном п. 12-14 ч. 6 ст. 36 ФЗ № 131 — также преобразование МО.

Следует отметить, что в целом схожи и **основания досрочного прекращения полномочий главы местной администрации**, назначаемого по конкурсу (ч. 10 ст. 37 ФЗ № 131). В перечне оснований отсутствует отзыв избирателей, удаление в отставку, но присутствует в качестве самостоятельного основания досрочное расторжение контракта.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Органы и должностные лица местного самоуправления несут установленную законами ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Ответственность **перед населением** заключается в возможности *отзыва* избирателями депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления.

Ответственность **перед государством** может выражаться в следующих формах:

1. Роспуск представительного органа муниципального образования (ст. 73 ФЗ № 131) на основании закона субъекта РФ в следующих случаях:

- если судом установлен факт принятия этим органом нормативного акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству, конституции (уставу) субъекта РФ, уставу муниципального образования и если данный орган не отменил соответствующий нормативный акт в течение 3 месяцев;

- если представительный орган не проводил заседания в правомочном составе более трёх месяцев подряд, либо если вновь избранный в правомочном составе представительный орган в течение трёх месяцев не провёл заседания - при условии установления данного факта судом.

Проект закона субъекта РФ вносится в законодательный (представительный) орган субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ. Полномочия представительного органа муниципального образования считаются прекращёнными с момента вступления в силу закона субъекта Федерации о роспуске данного представительного органа. Закон субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу.

2. Отрешение от должности главы муниципального образования (ст. 74) или главы местной администрации на основании указа высшего должностного лица субъекта РФ в случае:

- издания главой МО (или главой местной администрации) нормативного акта, не соответствующего Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству, конституции (уставу) субъекта РФ, уставу муниципального образования – если данный факт установлен судом и если данное должностное лицо не отменило соответствующий акт в течение двух месяцев;

- совершения указанным должностным лицом действий, в том числе издания им правового акта, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации, - если это установлено судом, а указанное должностное лицо не приняло мер по исполнению решения суда.

Высшее должностное лицо субъекта РФ может принять решение об отрешении от должности главы муниципального образования не ранее одного и не позднее шести месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего факт нарушения.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта Федерации был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования.

3. Изъятие у органов местного самоуправления отдельных переданных им государственных полномочий (ст. 75) и выделенных на их осуществление субвенций в случае нецелевого использования в муниципальном образовании данных субвенций либо в случае нарушения при осуществлении данных полномочий Конституции РФ и законодательства (если данное нарушение установлено судом). Решение об изъятии переданных отдельных государственных полномочий принимается высшим исполнительным органом власти субъекта РФ одновременно с изъятием выделенных субвенций.

Решение об изъятии отдельных государственных полномочий может быть обжаловано в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу в течение 10 дней.

4. Отмена или приостановление действия уполномоченными органами государственной власти субъекта РФ актов органов местного самоуправления, принятых во исполнение переданных государственных полномочий.

Своеобразной и сравнительно новой формой ответственности главы МО также является его **удаление в отставку (ст. 74.1)**. Основаниями для удаления главы МО в отставку являются:

1) решения, действия (бездействие) главы МО, повлекшие возникновение ситуации, при которой возможно введение временной финансовой администрации (см. выше); либо повлекшие нецелевое расходование бюджетных средств, выделенных на осуществление отдельных государственных полномочий, или нарушение Конституции РФ, федерального законодательства и иных нормативно-правовых актов, если это установлено судом;

2) неисполнение в течение трех и более месяцев своих обязанностей;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы МО представительным органом МО по результатам его ежегодного отчета, данная два раза подряд.

Инициаторами удаления главы МО в отставку могут быть группа депутатов представительного органа МО (не менее 1/3 депутатов) или высшее должностное лицо субъекта РФ (губернатор). Решение об удалении главы МО в отставку принимается представительным органом МО большинством в 2/3 голосов от установленной численности его депутатов.

Временное осуществление исполнительными органами государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления (ст. 75)

По общему правилу, органы государственной власти не вправе осуществлять полномочия органов местного самоуправления. Исключением являются случаи, если в связи со стихийным бедствием, катастрофой представительный орган местного самоуправления и местная администрация отсутствуют или не могут быть сформированы.

Решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления

принимается высшим должностным лицом субъекта РФ на основании решения представительного органа муниципального образования или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, принимаемого большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов.

Не могут ни при каких условиях временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования.

Решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления может быть обжаловано в судебном порядке.

Разновидность временного осуществления полномочий органов местного самоуправления - **введение временной финансовой администрации (ст. 75)**, если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципального образования по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающая 30% собственных доходов бюджета муниципального образования в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципального образования по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъекта Федерации в отношении бюджета данного муниципального образования.

Временная финансовая администрация вводится арбитражным судом по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ, представительного органа МО или главы МО. В целях восстановления платёжеспособности муниципального образования временная финансовая администрация принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий год, разрабатывает проект бюджета муниципального образования на следующий финансовый год.

Временная финансовая администрация может вводиться на срок до одного года.

Тема 9. Муниципальная служба

Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Муниципальная служба существует наравне с государственной службой. **Государственная служба** – это служба (профессиональная деятельность) граждан *в органах государственной власти*. **Муниципальная служба** – это служба *в органах местного самоуправления*.

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

Должности муниципальной службы устанавливаются в каждом муниципальном образовании муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утвержденным законом данного субъекта РФ.

Муниципальные служащие находятся в отношениях иерархического подчинения. ФЗ «О муниципальной службе» устанавливает следующую иерархию муниципальных служащих (группы должностей муниципальной службы):

- **высшие должности** (например, заместитель главы местной администрации);

- **главные должности** (например, начальник структурного подразделения (отдела) в структуре местной администрации);
- **ведущие должности** (например, заместитель начальника структурного подразделения в структуре местной администрации);
- **старшие должности** (например, главные специалисты, ведущие специалисты; заместители начальников структурных подразделений, входящих в состав других структурных подразделений в структуре местной администрации);
- **младшие должности** (специалисты 1 и 2 категории).

Необходимо отметить, что **глава муниципального образования не является муниципальным служащим**. Он является выборным должностным лицом местного самоуправления. Аналогичным образом, не являются муниципальными служащими депутаты представительного органа, работающие на постоянной основе. Глава муниципального образования и депутаты представительного органа (на постоянной основе) – это не должности муниципальной службы, а муниципальные должности.

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе» для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии ограничений, связанных с муниципальной службой.

При поступлении на муниципальную службу гражданин представляет:

- 1) заявление с просьбой о поступлении на муниципальную службу и замещении должности муниципальной службы;
- 2) собственноручно заполненную и подписанную анкету по установленной форме,
- 3) паспорт;
- 4) трудовую книжку;
- 5) документ об образовании;
- 6) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования;
- 7) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории РФ (ИНН);
- 8) документы воинского учета - для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;
- 9) заключение медицинского учреждения об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу;
- 10) сведения о доходах за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- 11) иные документы, предусмотренные федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

При замещении должности муниципальной службы заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Предельный возраст пребывания на муниципальной службе составляет *65 лет*. По достижению этого возраста лицо не может быть принято на муниципальную службу, а лицо, состоящее на муниципальной службе, увольняется с муниципальной службы.

Муниципальный служащий имеет право на:

- 1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;
- 2) обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

3) оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

4) получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

5) повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

6) рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;

и ряд других прав.

Муниципальный служащий (за исключением главы местной администрации по контракту) вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой *конфликт интересов* и если иное не предусмотрено законодательством.

Муниципальный служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию РФ, законодательство, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

5) представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством РФ сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;

6) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства РФ в день выхода из гражданства РФ или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

7) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений нормативно-правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Закон устанавливает ряд других обязанностей.

Ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в следующих случаях:

1) признание его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждение его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

3) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

4) наличие заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;

5) близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) прекращение гражданства РФ, наличие у него гражданства иностранного государства, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства;

7) представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

8) непредставление установленных законом сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Муниципальному служащему запрещается:

1) состоять членом органа управления коммерческой организации;

2) замещать должность муниципальной службы в случаях:

- избрания или назначения на государственную должность РФ либо на государственную должность субъекта РФ, а также в случае назначения на должность государственной службы;

- избрания или назначения на муниципальную должность;

- избрания на оплачиваемую выборную должность в профсоюзном органе.

3) заниматься предпринимательской деятельностью;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он замещает должность муниципальной службы либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему;

5) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения);

6) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

7) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, и его руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

8) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

9) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

10) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора (забастовка);

и ряд других запретов.

Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;

2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

Тема 10. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

Участие населения представляет собой *третью* форму осуществления местного самоуправления (первой из изученных форм было *непосредственное осуществление* местного самоуправления путём прямого волеизъявления населения; вторая форма – осуществление местного самоуправления *через органы местного самоуправления*).

Формы участия населения не предполагают принятия властных решений по вопросам местного значения. Они предназначены для того, чтобы каждый представитель местного сообщества мог свободно предлагать свои инициативы, добровольно участвовать в решении вопросов местного значения.

С этим связана юридическая сила решений, принятых путём участия населения в осуществлении местного самоуправления. Такие решения не являются обязательными для исполнения.

1. Собрания (конференции) граждан (ст. 29, 30 ФЗ № 131)

Собрание граждан – это совместное присутствие жителей какой-либо части территории муниципального образования в заранее определённое время и в определённом месте для обсуждения вопросов местного значения и информирования населения о работе органов и должностных лиц местного самоуправления.

Конференция граждан – это собрание делегатов от жителей (например, по одному делегату от дома, от подъезда и т.д.). В остальном конференция граждан аналогична собранию.

Собрание (конференция) может проводиться:

- по инициативе населения соответствующей части территории муниципального образования;

- по инициативе представительного органа муниципального образования;

- по инициативе главы муниципального образования;

- по инициативе территориального общественного самоуправления.

В случае, если инициатором являются глава или представительный орган муниципального образования, собрание (конференция) назначается соответственно главой или представительным органом. Если инициатором является население, собрание (конференция) назначается представительным органом муниципального образования, при этом порядок инициирования и назначения собрания (конференции) определяется уставом муниципального образования и муниципальными правовыми актами. Проведение собраний (конференций) в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставами органов территориального общественного самоуправления.

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

Обращения, принятые собранием (конференцией) граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

2. Правотворческая инициатива граждан (ст. 26)

Правотворческая инициатива граждан – это возможность населения муниципального образования, обладающего избирательным правом, вносить на рассмотрение органов и должностных лиц местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов.

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном представительным органом муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

3. Территориальное общественное самоуправление (ст. 27)

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения (в том числе городского округа) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения.

ТОС может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории. На одной и той же территории может осуществляться только одно ТОС.

В рамках ТОС население соответствующей территории проявляет и реализует отдельные инициативы в вопросах местного значения (например, в сфере благоустройства своей улицы, двора, микрорайона, в сфере досуга, физической культуры и спорта и т.д.). В осуществлении ТОС вправе принимать участие жители соответствующей территории, достигшие 16-летнего возраста.

ТОС может осуществляться в двух формах:

- непосредственно (путём проведения собраний и конференций жителей соответствующей территории);

- через органы ТОС, которые могут избираться на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

ТОС на той или иной территории считается учрежденным с момента регистрации устава ТОС уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

В уставе каждого территориального общественного самоуправления устанавливаются:

- 1) территория, на которой оно осуществляется;
- 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности ТОС;
- 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов ТОС;
- 4) порядок принятия решений;

5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

6) порядок прекращения осуществления ТОС.

Полномочия органов ТОС:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

4. Публичные слушания (ст. 28)

Публичные слушания – это совместное обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения органами местного самоуправления и населением в целях установления более тесного общения населения с муниципальной властью, выявления позиции жителей по важным вопросам жизни муниципального образования, учёта мнения населения.

В обязательном порядке на публичные слушания выносятся проекты следующих муниципальных правовых актов:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав (кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами);

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования;

4) проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также некоторые другие вопросы, связанные с земельными отношениями и градостроительной деятельностью;

5) вопросы о преобразовании МО.

Также публичные слушания могут проводиться по проектам любых других муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы местного значения.

Публичные слушания могут проводиться по инициативе:

- населения,

- представительного органа муниципального образования или

- главы муниципального образования.

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

В публичных слушаниях, как правило, принимают участие глава муниципального образования, депутаты представительного органа, должностные лица местной администрации, а также жители муниципального образования.

Решения, принятые по результатам публичных слушаний, подлежат обязательному официальному опубликованию и обязательному рассмотрению и обсуждению представительным органом муниципального образования. В то же время, результаты публичных слушаний не имеют обязательного значения и носят рекомендательный характер.

5. Опрос граждан (ст. 31)

Опрос граждан – это способ выявления мнения населения и его учёта при принятии органами местного самоуправления и органами государственной власти тех или иных решений.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Опрос может проводиться как на всей территории муниципального образования, так и на его части. Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Опрос граждан может проводиться по инициативе:

- 1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - по вопросам местного значения;
- 2) органов государственной власти субъектов Федерации - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

В первом случае опрос проводится за счёт средств местного бюджета; во втором случае – за счёт средств бюджета субъекта РФ.

6. Обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32)

Жители муниципального образования вправе обращаться в органы местного самоуправления с заявлениями, жалобами, ходатайствами и предложениями по вопросам, входящих в компетенцию соответствующих органов местного самоуправления.

Порядок подачи и рассмотрения обращений устанавливается Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006г. №59-ФЗ.

Участие населения в осуществлении местного самоуправления возможно и в иных формах. В их числе некоторые авторы называют митинги, пикетирования и т.д.

РАЗДЕЛ 4. Экономическая основа местного самоуправления.

Экономическая основа местного самоуправления – совокупность материальных ресурсов, необходимых для выполнения задач и функций местного самоуправления, реализации полномочий по решению вопросов местного значения и передаваемых отдельных государственных полномочий.

Она включает в себя 3 составляющие:

- муниципальное имущество, находящееся в муниципальной собственности);
- местный бюджет
- имущественные права муниципальных образований

Тема 11. Муниципальная собственность

В соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Собственность – это отношение лица к принадлежащему ему имуществу как к своему. Содержание права собственности выражается в возможности собственника владеть, пользоваться и распоряжаться данным имуществом по своему усмотрению и в своём интересе.

Муниципальная собственность необходима для удовлетворения потребностей местных сообществ, должна использоваться в интересах населения. Она является одним из видов публичной собственности и выступает экономической гарантией самостоятельности местного самоуправления, необходимым средством осуществления местного самоуправления в интересах граждан.

В качестве собственников муниципального имущества выступают муниципальные образования. Права владения, пользования и распоряжения от их имени осуществляют соответствующие органы местного самоуправления.

Муниципальное имущество имеет строго целевой характер. В собственности муниципальных образований может находиться только имущество:

- предназначенное для решения вопросов местного значения, причём исчерпывающий перечень видов такого имущества (отдельно по каждому виду МО) содержится в ст. 50 ФЗ № 131.

- предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданное органам местного самоуправления в случаях, установленных законом
- предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, работников муниципальных предприятий и учреждений.
- иное имущество, необходимое для решения вопросов, не относящихся к вопросам местного значения, но право решения которых предоставлено органам местного самоуправления на основании федеральных законов.

Имущество, не отвечающее данным критериям, должно быть репрофилировано, либо оно подлежит отчуждению (приватизации). Несмотря на то, что в ст. 50 ФЗ № 131 содержатся закрытые перечни видов имущества, Конституционный Суд в определении от 01.11.2006 № 540 указал, что «перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, федеральный законодатель не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий».

Большая часть муниципального имущества закреплена за муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Муниципальное унитарное предприятие – это коммерческая организация, учреждённая муниципальным образованием на базе муниципального имущества, но не наделённая правом собственности на закреплённое за ней имущество. Такие предприятия владеют имуществом на правах или оперативного управления, или хозяйственного ведения.

Муниципальное учреждение – это организация, созданная муниципальным образованием для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Органы местного самоуправления, осуществляющие полномочия собственника муниципального имущества, вправе изымать закреплённое за муниципальным учреждением имущество, если оно окажется излишним, не используется или используется не по назначению.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных организаций, заслушивают отчёты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставами МО.

Имущество, не закреплённое за муниципальными предприятиями и учреждениями, а также средства местного бюджета составляют **казну** муниципального образования.

Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Также муниципальные образования могут участвовать в создании хозяйственных обществ (в т.ч. межмуниципальных), необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Тема 12. Муниципальные финансы

Муниципальные финансы – это:

1. Совокупность фондов денежных средств, созданных местным самоуправлением для обеспечения выполнения своих задач и функций.
2. Совокупность денежных отношений, урегулированных нормами муниципального права, возникающих в процессе создания, распределения и использования определённых фондов денежных средств, необходимых местному самоуправлению для осуществления его задач и функций.

Местный бюджет – это форма образования и расходования денежных средств в расчёте на финансовый год, предназначенных для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории данного МО.

Каждое муниципальное образование имеет свой местный бюджет. Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Местные бюджеты входят в структуру бюджетной системы РФ. Бюджет муниципального района

и бюджеты входящих в его состав поселений образуют *консолидированный бюджет муниципального района*.

Структура бюджета представляет собой доходы бюджета, расходы бюджета и источники финансирования дефицита бюджета.

Доходы бюджета – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов местного самоуправления.

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

- средства самообложения граждан (разовые платежи граждан, решение о взимании которых принимается на местном референдуме или сходе)
- доходы от местных налогов и сборов
- отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов
- доходы от муниципального имущества
- часть прибыли муниципальных предприятий и часть доходов от оказания муниципальными учреждениями платных услуг
- добровольные пожертвования
- штрафы, установление которых отнесено к компетенции органов МСУ
- безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней
- субвенции (целевые средства) из бюджетов других уровней для осуществления отдельных государственных полномочий
- иные поступления.

Местные налоги.

Налог – это обязательный индивидуально безвозмездный платёж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения части принадлежащих им денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности гос-ва или муниципальных образований.

Все виды налогов указаны в Налоговом кодексе РФ. Существует три категории налогов: федеральные, региональные и местные. Местные налоги устанавливаются представительными органами муниципальных образований, взимаются на территории соответствующих МО и поступают в бюджеты соответствующих МО. К последней категории относятся *земельный налог* и *налог на имущество физических лиц*.

Таким образом, органы местного самоуправления не могут вводить никакие другие виды местных налогов. Устанавливая местный налог, представительный орган соответствующего МО определяет лишь налоговую ставку (в пределах, предусмотренных НК), а также порядок и сроки уплаты этих налогов.

Расходы местного бюджета представляют собой финансовые затраты органов местного самоуправления для выполнения своих задач и функций в целях обеспечения нормальной жизнедеятельности МО. Из местного бюджета могут выделяться средства на содержание бюджетных учреждений, оплату муниципального заказа, трансферты населению, осуществление отдельных государственных полномочий, оплату труда муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления, инвестиции в уставные капиталы хозяйственных обществ, обслуживание долговых обязательств и другие цели в соответствии с бюджетным законодательством.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, иных выборных лиц, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Бюджетный процесс в МО

Бюджетный процесс – это регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления по составлению, рассмотрению и утверждению бюджета, его исполнению и контролю за исполнением, а также по составлению, рассмотрению, внешней проверке и утверждению отчёта об его исполнении. Бюджетный процесс представляет собой совокупность последовательно сменяющих друг друга стадий:

1. Разработка прогноза социально-экономического развития МО. Осуществляется местной администрацией (комитет по экономике) до 1 июля текущего года в целях финансового обеспечения расходных обязательств в будущем году. Одновременно разрабатываются план

развития муниципального сектора экономики и Основные направления бюджетной и налоговой политики территории МО.

2. Разработка проекта бюджета на предстоящий год. Осуществляется местной администрацией (финансовым органом) на основе прогнозов, подготовленных на первом этапе. Глава муниципального образования вносит проект местного бюджета в представительный орган МО в срок до 1 ноября текущего года.

3. Опубликование проекта местного бюджета и проведение публичных слушаний по проекту бюджета с целью выявления мнения населения.

4. Рассмотрение представительным органом МО проекта местного бюджета. Осуществляется, как правило, в 2 чтениях: 1-е чтение – утверждение общего объёма доходов и расходов бюджета, дефицита (профицита) бюджета. 2-е чтение – утверждение расходов бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам, а также по отдельным распорядителям и прямым получателям бюджетных средств (ими выступают отдельные органы местного самоуправления и некоторые муниципальные учреждения).

5. Составление сводной бюджетной росписи – документа о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета, а также о распределении бюджетных ассигнований между получателями бюджета. Сводная бюджетная роспись составляется финансовым органом МО и утверждается руководителем этого органа.

6. Исполнение бюджета в течение финансового года (с 1 января по 31 декабря), контроль за исполнением бюджета. Глава МО представляет в представительный орган информацию об исполнении бюджета по доходам и расходам за 3, 6 и 9 месяцев.

7. Составление проекта отчёта об исполнении бюджета и представление данного отчёта главой МО в представительный орган.

8. Проведение публичных слушаний по вопросу утверждения отчёта об исполнении бюджета.

9. Внешняя проверка отчёта (осуществляется контрольным органом МО).

10. Утверждение отчёта об исполнении бюджета.

Межбюджетные трансферты

Это перечисления денежных средств из бюджетов одного уровня в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ.

В РФ действуют схемы выравнивания уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В каждом субъекте РФ образуются **региональный и районные фонды финансовой поддержки поселений** в составе соответствующих бюджетов. Из указанных фондов поселениям предоставляются **дотации** (перечисления на безвозмездной и безвозвратной основе) в целях выравнивания уровня их бюджетной обеспеченности. Размеры таких дотаций определяются отдельно для каждого поселения в расчёте на одного жителя.

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов осуществляется путём предоставления данным муниципальным образованиям дотаций из **региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов**. Распределение дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов утверждается законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год.

Также в субъекте РФ может быть образован **фонд муниципального развития**. Средства данного фонда направляются на предоставление местным бюджетам **субсидий** для долевого (частичного) финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований.

В целях предоставления местным бюджетам **субсидий** для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов в субъекте РФ может быть образован **фонд софинансирования социальных расходов**.

При передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий одновременно в местный бюджет должны быть предоставлены **субвенции** на осуществление этих полномочий. Такие субвенции предоставляются из **регионального фонда компенсаций** пропорционально численности населения каждого МО.