ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

«УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ФАКУЛЬТЕТ ЮРИСПРУДЕНЦИИ

КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРАВОВЫХ ДИСЦИПЛИН

КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА

ПО МУНИЦИПАЛЬНОМУ ПРАВУ

Исполнитель: Надежда Сергеевна

Научный руководитель:

Слюсаренко Татьяна Валерьевна

Екатеринбург, 2010

ЗАДАНИЕ № 1

ЗАДАЧА

Районные Думы Нижневодского и Верхневодского районов приняли решение об объединении двух районов.

Правомерно ли такое решение?

В каком порядке осуществляется объединение муниципальных районов?

РЕШЕНИЕ

Правомерно.

Преобразование муниципальных образований - это объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом, и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Порядок осуществляется объединения муниципальных районов

Согласно ч. 3 ст. 67 Конституции РФ «Границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия».

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума. (в ред. Федерального закона от 21.07.2005 N 93-ФЗ)

Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов. (часть вторая.1 введена Федеральным законом от 18.10.2007 N 230-ФЗ)

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

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

Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 процентов относительно минимальной численности населения, установленной пунктом 6 части 1 статьи 11 настоящего Федерального закона, после установления законами субъектов Российской Федерации границ поселений в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются в соответствии со следующими требованиями:

1) территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения, за исключением территорий, указанных в пункте 3 настоящей части, могут не включаться в состав территорий поселений; (п. 1 в ред. Федерального закона от 28.12.2004 N 186-ФЗ)

2) территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов;

3) территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;

4) в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;

5) в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями); (п. 5 в ред. Федерального закона от 28.12.2004 N 186-ФЗ)

6) в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый); (п. 6 в ред. Федерального закона от 28.12.2004 N 186-ФЗ)

7) сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения; (п. 7 в ред. Федерального закона от 28.12.2004 N 186-ФЗ)

8) в соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;

9) на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте;

10) административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района; (п. 10 в ред. Федерального закона от 28.12.2004 N 186-ФЗ)

11) границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района - с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях; (п. 11 в ред. Федерального закона от 28.12.2004 N 186-ФЗ)

12) территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения; (п. 12 в ред. Федерального закона от 28.12.2004 N 186-ФЗ)

13) территория поселения не может входить в состав территории другого поселения; (п. 13 в ред. Федерального закона от 28.12.2004 N 186-ФЗ)

14) территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

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

16) территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района. (п. 16 в ред. Федерального закона от 28.12.2004 N 186-ФЗ)

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории в соответствии с частями 2 и 3 статьи 12, частями 3, 5 и 7 статьи 13 настоящего Федерального закона.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом. При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

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

ЗАДАНИЕ № 2

Проведите сравнение разных видов юридической ответственности, заполнив таблицу:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Критерии для сравнения | Ответственность выборных должностных лиц | Ответственность муници-пальных служащих | Ответственность ОМС перед населением | ОтветственностьОМС передгосударством | Ответственность ОМС перед физическими или юрид. лицами |
| Основа-ние (фактическое, нормативное) | нормативное ч.2ст. 3 Констит. РФ,ч. 2ст. 130 Констит. РФ Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", (в ред. от 6 октября 2003 г.)ст. 70, ст. 24уставы муниципальных образованийфактическоеТ0 же, что и для ОМС | То же | нормативное ч.2ст. 3 Констит. РФ,ч. 2ст. 130 Констит. РФ Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", (в ред. от 6 октября 2003 г.)ст. 70, ст. 24уставы муниципальных образований;фактическое1) нарушения Конституции РФ, фед.конст.законов, фед.законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава МО2) ненадлежащее осуществление переданных им отдельных государственных полномочий | нормативное ч.2ст. 3 Констит. РФ,ст. 73 и 74 ФЗ"Об общих принципах организации местного самоуправления в Р.Ф",фактическое1) нарушения Конституции РФ, фед.конст.законов, фед.законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава МО2) ненадлежащее осуществление ОМС и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.Ответственность главы муниципального образования или главы местной администрации перед государством наступает в случаях:1) издания должностным лицом МО нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ,и др. законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом.2) совершения данным должностным лицом действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ | нормативное ч. 2 ст. 3 Конституции РФФедеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", (в ред. от 6 октября 2003 г.)ст. 70, ст. 24уставы муниципальных образований;ст. 151, 1099-1101 Гражданского кодекса РФ.ст. 16 ГКфактическоенезаконные действия (бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц (в том числе издание незаконных правовых актов), в результате которых был причинен имущественный и иной вред физическим и юридическим лицам. |
| Субъект, привлекаемый к ответственности | Должностные лица, (как лица, занимающиеся обслуживанием населения, и как руководители населения МО, депутаты, члены выборных органов  | Муни-ци-пальные служа-щие | ОМС | ОМС, главы муниципального образования и главы местной администрации | ОМС |
| Субъект, налагающий взыска-ние | Законодатель субъекта РФ, глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации | То же | То же | Законодатель субъекта Российской Федерации, глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации | Федеральное законодательст-во |
| Перед кем наступает ответственность | а) населением МО;б) государством;в) физическими и юридическими лицами.также перед органами местного самоуправления. | То же  | Населением муниципального образования; | передгосударством | перед физическими или юрид. лицами |
| Меры ответ-ственности (вид взыскания) | Отзыв населением,досрочное прекращение полномочий(Как лица, занимающиеся обслуживанием населения МО, выборные лица могут нести ответственность за решение вопросов местного значения в формах, максимально отвечающих интересам населения, за исполнение своих предвыборных обязательств, за результаты работы с обращениями населения.Как руководители МО выборные лица могут нести ответственность за соответствие своей деятельности требованиям законодательства и устава муниципального образования, за результаты взаимодействия с руководством иных МО, с органами государственной власти.меры воздействия:отзыв соответствующего лица населением;отказ в доверии на очередных муниципальных выборах;обращение в суд в целях признания актов ОМС незаконными;обращение в органы государственной власти субъекта РФ с предложением о роспуске представительного ОМС, отрешении от должности главы МО;критика в рамках публичных слушаний, иных публичных мероприятий, а также в СМИ. | То же | Отзыв населениемдосрочное прекращение полномочий | Досрочное прекращение полномочий(сопровождается назначением новых выборов, Роспуск представительного органа муниципального образования. Отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, (отрешенный от этой должности не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с данным обстоятельством.) | Привлечение ОМС к гражданско-правовой ответственности; (физические лица могут требовать за причинение вреда органами МО компенсацию морального вреда в соотв. со ст. 151, 1099-1101 Гражданского кодекса РФ.ст. 16 ГК убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) должностных лиц органов МО, подлежат возмещению муниципальным образованием. |

Выборные лица должны нести ответственность и как лица, занимающиеся обслуживанием населения, и как руководители населения муниципального образования.

Как лица, занимающиеся обслуживанием населения муниципального образования, выборные лица могут нести ответственность за решение вопросов местного значения в формах, максимально отвечающих интересам населения, за исполнение своих предвыборных обязательств, за результаты работы с обращениями населения.

Как руководители муниципального образования выборные лица могут нести ответственность за соответствие своей деятельности требованиям законодательства и устава муниципального образования, за результаты взаимодействия с руководством иных муниципальных образований, с органами государственной власти.

При ненадлежащем исполнении своих функций выборными лицами местного самоуправления население может применить к ним следующие меры воздействия:

отзыв соответствующего лица населением;

отказ в доверии на очередных муниципальных выборах;

обращение в суд в целях признания актов органов местного самоуправления незаконными;

обращение в органы государственной власти субъекта Российской Федерации с предложением о роспуске представительного органа местного самоуправления, отрешении от должности главы муниципального образования;

критика в рамках публичных слушаний, иных публичных мероприятий, а также в СМИ.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что муниципальные правовые акты, принятые в пределах компетенции муниципального образования, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение решений органов местного самоуправления физические и юридические лица несут административную ответственность в соответствии с федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 7). Следует отметить, что в настоящее время Кодекс РФ об административных правонарушениях не предусматривает административной ответственности за неисполнение решений органов местного самоуправления. Поэтому такая административная ответственность устанавливается в законах субъектов Российской Федерации. Во многих субъектах Российской Федерации такие законы уже приняты и действуют.

# Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением

В новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" значительно усилен контроль за исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и ответственности этих органов за их неисполнение.

Согласно ст. 70 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.) органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с федеральными законами несут ответственность перед:

а) населением муниципального образования;

б) государством;

в) физическими и юридическими лицами.

Такая иерархия установления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления не случайна. Указание на первоочередность ответственности перед населением отражает сущность местного самоуправления как формы народовластия в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ. Население является основным субъектом прав местного самоуправления. Поэтому, прежде всего, необходимо установление эффективных видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Виды ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Население муниципального образования также вправе отозвать депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления, являясь одной из форм прямого волеизъявления граждан, основывается на Конституции РФ (ч. 2 ст. 130). Общие положения, регламентирующие процедуру голосования об отзыве выборного лица местного самоуправления, закреплены в ст. 24 вышеназванного Федерального закона.

# Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случаях:

1) нарушения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования.

2) ненадлежащего осуществления органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. При этом в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.) сделана важная оговорка о том, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий только в пределах муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств (ч. 3 ст. 20).

Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 октября 1997 г.(113) указал, что предусмотренная Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" возможность прекращения полномочий органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления не противоречит Конституции РФ. Российская Федерация вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий данных органов и выборных лиц. Само по себе досрочное прекращение полномочий не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления при условии, что оно сопровождается назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов.

По мнению Конституционного Суда РФ, положение о досрочном прекращении полномочий - один из основных принципов, определяющих статус органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Поэтому федеральный законодатель был вправе предусмотреть возможность досрочного прекращения их полномочий в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Одновременно с этим Конституционный Суд РФ отметил, что ряд общественных отношений, связанных с применением такой меры ответственности, остается неурегулированным. Поэтому законодатель субъекта Российской Федерации в этой части вправе осуществить собственное правовое регулирование в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом. В значительном числе субъектов Российской Федерации были приняты законы, с различной степенью детализации осуществляющие такое правовое регулирование.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в ст. 73 и 74 предусматривает особенности ответственности перед государством представительного органа муниципального образования, а также главы муниципального образования и главы местной администрации.

Полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть прекращены законом субъекта Российской Федерации. При этом должна быть соблюдена последовательность действий, установленная Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Во-первых, соответствующий суд должен установить, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования. Представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока должен в пределах своих полномочий принять меры по исполнению решения суда, в том числе отменить соответствующий нормативный правовой акт. Если же представительный орган муниципального образования не принял таких мер по исполнению решения суда, то факт неисполнения решения суда также должен быть установлен судом. Затем глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение месяца после вступления в силу такого судебного решения вносит в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

Порядок принятия и вступления в силу законов субъектов Российской Федерации установлен в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" особо оговорено, что полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

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

Ответственность главы муниципального образования или главы местной администрации перед государством наступает в случаях:

1) издания данным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом. При этом ответственность перед государством наступает только в случае, если это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда (либо в течение иного предусмотренного решением суда срока) не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения данным должностным лицом действий (в том числе принятия им правового акта, не носящего нормативного характера), влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Данные факты также должны быть установлены соответствующим судом. При этом ответственность перед государством наступает только в случае, если это должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

В обоих из указанных случаев глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. При этом Федеральным законом установлены пределы срока издания такого правового акта. Этот срок не может быть менее одного месяца со дня принятия последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, а также не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлены судебные гарантии для главы муниципального образования или главы местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации был принят акт об отрешении от должности. Глава муниципального образования или глава местной администрации вправе обжаловать указанный акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Федеральным законом определен также срок рассмотрения судом жалобы и принятия по ней решения. Этот срок не должен составлять более 10 дней со дня подачи такой жалобы.

Важно отметить, что в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (п. 6 ст. 32) гражданин Российской Федерации, замещавший должность главы муниципального образования и отрешенный от этой должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с данным обстоятельством.

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" также предусматривается и возможность временного исполнения полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут быть временно возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях:

а) если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы местного самоуправления отсутствуют и (или) не могут быть сформированы;

б) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30% собственных доходов бюджета муниципального образования в отчетном году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

в) если при реализации полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допускается установленное соответствующим судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов.

Федеральным законом установлены ограничения на исполнение отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, не могут быть временно возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации следующие полномочия органов местного самоуправления:

принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений;

установление структуры органов местного самоуправления;

изменение границ территории муниципального образования.

Решение о временном возложении на органы государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий принимается главой исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Основанием для принятия такого решения является обращение представительного органа местного самоуправления или решение законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемое квалифицированным большинством - не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов.

При этом Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает ряд требований, предъявляемых к постановлению главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации о временном возложении на органы государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления. Данное постановление должно содержать:

а) перечень возлагаемых на органы государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных федеральными законами;

б) перечень органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на которые (которых) возлагаются соответствующие полномочия органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;

в) срок, на который на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возлагаются полномочия органов местного самоуправления;

г) источники и порядок финансирования деятельности соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации по временному исполнению полномочий органов местного самоуправления.

В случае, предусмотренном в ст. 75 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в муниципальном образовании вводится временная финансовая администрация. Временная финансовая администрация вводится по ходатайству главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда соответствующего субъекта Российской Федерации. Федеральным законом определен срок, на который может быть введена временная финансовая администрация - до одного года.

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" сделана важная оговорка, в соответствии с которой временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом:

принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования;

подготавливает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, - в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъекта Российской Федерации;

обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования;

осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Если при реализации полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допускается установленное соответствующим судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлены судебные гарантии местного самоуправления в случае принятия решений о временном исполнении полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Решения органов государственной власти субъектов РФ могут быть обжалованы в судебном порядке. Федеральным законом определен также срок рассмотрения судом жалобы и принятия по ней решения - не более 10 дней со дня подачи такой жалобы.

# Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами

Согласно ст. 76 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами. Основанием данного вида ответственности являются незаконные действия (бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц (в том числе издание незаконных правовых актов), в результате которых был причинен имущественный и иной вред физическим и юридическим лицам. Федеральное законодательство предусматривает возможность привлечения органов местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает, прежде всего, в судебном порядке. Следует учитывать, что физические лица могут требовать за причинение вреда органами местного самоуправления также и компенсацию морального вреда в соответствии со ст. 151, 1099-1101 Гражданского кодекса РФ.

Необходимо учитывать, что гражданско-правовую ответственность перед физическими и юридическими лицами несут органы местного самоуправления. В соответствии со ст. 16 Гражданского кодекса убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) должностных лиц органов местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием. Должностное лицо местного самоуправления несет ответственность перед органами местного самоуправления.

Гражданским кодексом РФ (ст. 1069) установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо их должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны муниципального образования. В случаях, когда в соответствии с Гражданским кодексом или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования, от имени казны выступают, прежде всего, соответствующие финансовые органы.

Следует также учитывать, что Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает возможность судебного обжалования решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, а также решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц местного самоуправления. Данные решения и действия могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке. Порядок такого обжалования урегулирован федеральным законодательством, поскольку в соответствии с п. "о" ст. 71 Конституции РФ как судоустройство, так и гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство находятся в ведении Российской Федерации. Более детально порядок обжалования устанавливается соответственно Гражданским процессуальным кодексом РФ либо Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

# Контроль деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

В статье 77 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлены общие положения в сфере контроля деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

1. Органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Полномочия прокуратуры в сфере контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления достаточно полно закреплены в Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации". В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления, за исполнением законов органами местного самоуправления, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Прокуроры вправе присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления, а также вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов органами местного самоуправления.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций обладает широким набором прав, к числу которых относятся:

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов местного самоуправления, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

требовать от руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

вызывать должностных лиц органов местного самоуправления для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу местного самоуправления, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор имеет право установить сокращенный срок рассмотрения данного протеста. О результатах рассмотрения протеста должно быть незамедлительно сообщено прокурору в письменной форме.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу местного самоуправления, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Кроме того, в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

В настоящее время в сфере контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления роль органов прокуратуры является все более возрастающей. Более активное участие органов прокуратуры субъектов Российской Федерации в этой сфере будет способствовать устранению противоречий и конфликтов во взаимоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. Уполномоченные органы государственной власти ведут контроль за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Общие положения об осуществлении такого контроля определены в ст. 21 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Детально же порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением переданных полномочий и наименование контрольных органов устанавливается федеральным законом либо законом субъекта Российской Федерации, предусматривающим наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по их устранению, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

3. Органы местного самоуправления и их должностные лица, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что в исключительном ведении представительного органа муниципального образования находится контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению местных вопросов.

Необходимо отметить, что усиление контрольных полномочий является одним из важнейших приоритетов в деятельности представительного органа муниципального образования. Конечно, при этом следует учитывать, что формальное наличие у представительного органа муниципального образования контрольных полномочий далеко не всегда означает реальное их использование. Для того, чтобы контрольный механизм действовал четко и отлаженно, необходимо не только нормативно закрепить процедуры осуществления контроля, хотя и это направление деятельности является чрезвычайно важным. Нужен также комплексный подход к этой проблеме, в том числе особое внимание необходимо уделять обучению и подготовке кадров, финансовому обеспечению. Требуется здесь также и консультационная помощь муниципальным образованиям со стороны федеральных и региональных органов государственной власти и научных центров.

Однако более детальная регламентация контрольных полномочий представительных органов в уставах муниципальных образований будет способствовать повышению эффективности деятельности всего механизма местной власти.

Помимо представительного органа муниципального образования контрольные полномочия осуществляются и специализированным контрольным органом муниципального образования (контрольно-счетной палатой, ревизионной комиссией и др.). В статье 38 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что контрольный орган муниципального образования создается в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях соблюдения установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Предусматриваются два варианта формирования контрольного органа муниципального образования: на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования в соответствии с его уставом. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции. Все результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, должны быть обязательно опубликованы либо обнародованы иным способом.