**Введение**

В законодательстве Российской Федерации представлены различные определения и классификации органов и должностных лиц местного самоуправления. Так, Федеральный закон 1995 г. (ст. 14) отнес к органам местного самоуправления выборные и иные органы. Согласно ч. 1 ст. 34 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Характерно, что вся ст. 34 называется «Органы местного самоуправления», ч. 1 этой статьи говорит о «структуре органов местного самоуправления», тем не менее там же в структуру включены не только иные органы, но и выборные должностные лица.

**1. Понятие органов и должностных лиц местного самоуправления**

По Закону «органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения». Определение, надо сказать, не идеальное, оно позволяет понять четко лишь то, что орган местного самоуправления избирается либо населением, либо представительным органом муниципального образования. Отличие от выборного должностного лица, если оно тоже избирается населением, не очень-то понятно. Все сводится лишь к тому, что орган местного самоуправления коллегиален – состоит из многих лиц. Однако на уровне государственной власти есть ведь государственные органы, представленные одним человеком, например Президентом РФ, статус которого как органа государственной власти никем не оспаривается.

Федеральным законом 2003 г. (ст. 34) закреплено правило о том, что структура органов и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования, срок полномочий и их объем, подотчетность, подконтрольность закрепляются в уставе муниципального образования. Но наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Представительный орган может не формироваться только в поселениях с числом жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек; в этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан (ст. 35).

Формирование органов и замещение должностей в муниципальном образовании производится самостоятельно. Участие в этом деле органов государственной власти Закон допускает в трех случаях:

1) к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района или городского округа, замещаемую по контракту, законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования;

2) в конкурсную комиссию по отбору кандидатуры на должность главы местной администрации муниципального района или городского округа члены на одну треть состава назначаются представительным органом власти субъекта РФ;

3) контракт с главой местной администрации может быть досрочно расторгнут в судебном порядке по заявлению высшего должностного лица субъекта РФ в случае неисполнения главой условий контракта в части, касающейся исполнения делегированных полномочий.

Срок полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления устанавливается представительным органом в пределах от двух до пяти лет. Структура органов местного самоуправления устанавливается представительным органом муниципального образования. Во вновь образованных и преобразованных муниципальных образованиях структура определяется при наличии инициативы жителей на местном референдуме, а в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек – на сходе граждан или представительным органом муниципального образования после его избрания, и она отражается в уставе муниципального образования.

На основе федерального и регионального законодательства муниципальные образования принимают собственные правовые акты с целью унификации структуры органов местного самоуправления.

**2. Представительный орган муниципального образования**

Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» использовал понятие «представительный орган местного самоуправления» – выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования (ст. 1).

Федеральный закон 2003 г. использует понятие «представительный орган муниципального образования», но не дает его определения в Законе. Как бы подчеркивается, что представительный орган существует в конкретном муниципальном образовании, а не как всеобщая характеристика местного самоуправления. На деле, конечно, представительный орган является обязательным элементом местного самоуправления практически во всех муниципальных образованиях, кроме самых малонаселенных.

Определение представительного органа, приведенное в Законе 1995 г., вполне может оставаться в силе, поскольку представительные органы муниципальных образований продолжают представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. В Законе 2003 г. содержится подробная регламентация правового положения представительного органа муниципального образования, она дифференцируется с учетом уровня муниципального образования и численности его населения.

Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, избираемых населением на основе всеобщего, равного прямого избирательного права при тайном голосовании на срок от двух до пяти лет (конкретный срок определяет устав соответствующего муниципального образования).

В муниципальных районах по Федеральному закону 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 4 ст. 35) допускается два варианта создания представительного органа. Этот орган может:

1) состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства, определяемой в порядке, установленном данной статьей Федерального закона;

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

Таким образом, представительный орган муниципального района создается путем делегирования или же посредством прямых выборов. Поскольку избрание депутатов в приведенном тексте поставлено на второе место, можно трактовать норму так, что Закон прежде всего предполагает делегирование.

Данный порядок создания представительного органа если и именовать выборами, то это будут косвенные или многостепенные выборы: ведь главу поселения сначала избрали на данную должность и в силу этого он получил право войти в состав представительного органа муниципального района – по должности; депутаты представительных органов поселений были сначала избраны населением, а затем они из своей среды избрали (делегировали) представителей в районный представительный орган. Но для этого варианта в не меньшей степени подходит термин «формирование» представительного органа муниципального образования.

Создание представительного органа посредством многостепенных выборов происходит следующим образом. Инициатива создания такого органа может исходить от представительного органа одного из поселений на территории района и оформляться его решением. В решении указываются предлагаемая норма представительства депутатов от поселений, которая должна быть одинаковой независимо от численности избирателей поселения, а также день начала работы сформированного представительного органа.

В течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы ее должны поддержать представительные органы не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района, – принятием соответствующего решения. В решении указываются предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района. День начала работы данного органа не может быть ранее дня истечения срока полномочий представительного органа муниципального района, который ранее избирался населением путем прямых выборов.

Однако указанные шаги должны быть дополнены еще одним. Федеральный закон 2003 г. говорит: установленный порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего представительного органа муниципального района, т.е. после начала работы вновь сформированного представительного органа новый порядок его создания надо отразить в уставе муниципального района.

Более того, прежний порядок, когда применялись прямые выборы, может быть изменен не ранее чем через два года со дня начала работы избранного представительного органа муниципального района.

Федеральный закон 2003 г. устанавливает минимальный предел по числу депутатов представительного органа. Согласно ч. 6 ст. 35 численность депутатов представительного органа сельского, городского поселения, городского округа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

7 человек – при численности населения менее 1000 человек;

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

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

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

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

35 человек – при численности населения свыше 500 000 человек.

Итак, приведенные показатели – это минимум, больше депутатов может быть, меньше – нет.

Для муниципального района минимум установлен в 15 депутатов, для внутригородской территории города федерального значения – 10.

Конкретная численность представительных органов устанавливается уставами соответствующих муниципальных образований.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. Это означает, что депутаты большую часть времени исполняют свои обязанности по основному месту работы, от которых освобождаются на время заседаний представительного органа, его комитетов и комиссий, остальные депутатские задачи выполняют в свободное время.

На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа составляет менее 10 человек – один депутат. Это означает, что соответствующие депутаты переходят на работу в свой представительный орган и получают за нее вознаграждение из местного бюджета. Примечательно, что при численности депутатов, например, от 11 до 19 человек указанные Законом 10% получаются с дробной составляющей (например, при 19 депутатах это 1,9), однако «округление» на практике производится в сторону не увеличения, а уменьшения, т.е. на постоянной основе все равно может работать только один депутат. Необходимость работы на постоянной основе определяется чаще всего для председателя представительного органа, а в больших муниципальных образованиях, например в городских округах с населением в несколько сотен тысяч, – также и для части депутатов.

Полномочия представительного органа местного самоуправления возникают со дня избрания в его состав не менее двух третей от установленного числа, т.е. того количества, которое определено в уставе муниципального образования. Прекращаются полномочия в день начала работы органа нового созыва.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска в порядке и по основаниям, предусмотренным в ст. 73 Закона 2003 г. Кроме того, полномочия представительного органа муниципального образования могут быть прекращены в случаях:

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

2) вступления в силу решения суда общей юрисдикции субъекта РФ о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

3) преобразования муниципального образования, а также упразднения муниципального образования;

4) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом (пункт введен 18 октября 2007 г.);

5) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом (пункт введен 18 октября 2007 г.).

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов. При досрочном прекращении полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, досрочные выборы в указанный представительный орган проводятся в сроки, установленные федеральным законом (напомним, что теперь выборы повсеместно проводятся дважды в году – весной и осенью, к этим периодам надо привязывать и досрочные выборы). В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного из представителей поселений, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов.

Кроме избрания председателя представительного органа на первой сессии формируются постоянные комиссии и иные органы. Постоянные комиссии создаются решением представительного органа на срок его полномочий на основе устава муниципального образования, регламента представительного органа или соответствующего положения. Чаще всего образуются комиссии по бюджету, местным налогам и сборам и контролю за их исполнением; по экономическому развитию и жизнеобеспечению населения; по социальной политике и т.п. Комиссия создается в составе ее председателя и членов. Персональный и численный состав определяется решением представительного органа, обычно не может быть менее трех человек. В связи с тем что депутатов в представительном органе муниципального образования немного, на местах допускается их вхождение в две, но не более, постоянные комиссии. Кое-где в состав комиссий могут избираться с правом совещательного голоса работники администрации – специалисты в соответствующих направлениях деятельности комиссии, а также руководители органов территориального общественного самоуправления.

Постоянные комиссии представительного органа по его решению могут быть в любое время переформированы, упразднены, переименованы, изменены по составу. Основными задачами комиссии являются: предварительная подготовка вопросов по своему направлению для предстоящего рассмотрения на заседании муниципального представительного органа, в том числе подготовка проектов правовых актов; содействие реализации принятых на сессии решений; контроль за исполнением принятых представительным органом решений.

В правовых актах отдельных муниципальных образований постоянные комиссии наделяются полномочиями по принятию окончательных и общеобязательных решений по некоторым вопросам – в порядке делегирования таких прав представительным органом. Отношение к такой практике однозначно, а скорее даже отрицательно – авторитет обязательного решения обусловливается тем, что оно не просто исходит, а принято в целом представительным органом муниципального образования; в данном же случае небольшая группа депутатов неоправданно как бы подменяет представительный орган, к тому же нет гарантий в квалификации депутатов, достаточной для подготовки качественного документа.

Временные комиссии могут создаваться представительным органом муниципального образования в том же порядке, что и постоянные комиссии, с одним отличием: назначение временной комиссии состоит в решении определенного вопроса, после чего ее полномочия прекращаются.

В муниципальных образованиях представительным органом и постоянной комиссией могут создаваться также рабочие группы – обычно для подготовки вопроса к заседанию, анализа практики и осуществления задач, определенных в решении о создании рабочей группы. В состав рабочей группы наряду с депутатами могут входить работники администрации, научные и практические работники. Подотчетна и подконтрольна рабочая группа органу, ее создавшему.

Местную администрацию в целом можно охарактеризовать как орган местного самоуправления, осуществляющий текущее управление хозяйственными и социально-культурными процессами на территории муниципального образования. Согласно ч. 8 ст. 37 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Поскольку муниципальное законодательство предполагает многообразие видов и уровней муниципальных образований, различное число жителей и масштабы территорий осуществления местного самоуправления, единый порядок организации и деятельности местной администрации невозможен, равно как и способ ее формирования. Если рассматривать самостоятельное муниципальное образование с населением в несколько сотен человек, то для главы местной администрации вполне очевидно будет полномочие по назначению всех работников своей администрации, число которых, впрочем, может быть ограничено помощником главы и бухгалтером. Другое дело, если речь идет о муниципальном районе, в котором проживает несколько сот тысяч, или о городском округе с миллионным населением.

В больших муниципальных образованиях аппарат администрации включает не один десяток подразделений, в которых работают сотни муниципальных служащих и столько же технического персонала. Такое положение предопределяет сложный порядок формирования местной администрации.

Далее происходит делегирование кадровых полномочий главой города должностному лицу городской администрации. Так, начальнику главного управления кадров делегируются полномочия по назначению на должность и освобождению от должности заместителей руководителей структурных подразделений администрации, начальников и заместителей начальников отделов и специалистов этих подразделений. Назначение на эти должности происходит по согласованию с главой города, его заместителями, руководителями соответствующих структурных подразделений и юридическим управлением.

Кроме структуры местной администрации представительный орган муниципального образования утверждает также положение о соответствующей местной администрации, которое на муниципальном уровне является основным документом, регламентирующим организацию и деятельность местного исполнительно-распорядительного органа.

В число наиболее важных полномочий администрации входит разработка проектов планов социально-экономического развития и проекта бюджета муниципального образования, а также исполнение их после принятия районным собранием, управление муниципальной собственностью, выполнение отдельных государственных полномочий.

Глава местной администрации названного муниципального района помимо руководства администрацией распоряжается муниципальной собственностью, включая средства районного бюджета и внебюджетных фондов, определяет компетенцию органов администрации, назначает на должность и освобождает от должности работников администрации, применяет к ним меры поощрения и взыскания, отменяет правовые акты должностных лиц администрации в случае противоречия их законодательству, представляет интересы муниципального образования в отношениях с другими организациями.

Заместители главы администрации назначаются единолично главой администрации и наделяются полномочиями по руководству определенным направлением деятельности муниципального образования. Глава вправе передать заместителям свои полномочия, кроме права: на назначение на должность и увольнения с должности руководителей комитетов, управлений и отделов администрации; на отмену постановлений и распоряжений главы администрации; на принесение протестов на решения районного собрания; на заключение договоров с органами государственной власти, а также с органами местного самоуправления другого муниципального образования; первого распорядителя кредитов.

Управляющий делами администрации назначается главой местной администрации по согласованию с районным собранием. Он руководит делопроизводством в администрации, обеспечивает публикацию нормативных правовых актов органов и должностных лиц муниципального образования, вносит предложения по структуре и штатному расписанию администрации, обеспечивает проведение аттестации и квалификационных экзаменов муниципальных служащих, а также их учебу и повышение квалификации, осуществляет контроль за работой общего отдела, контролирует соблюдение распорядка дня работниками администрации.

Руководители структурных подразделений администрации назначаются ее главой. К основным полномочиям руководителя подразделения названное Положение относит осуществление общего руководства соответствующим подразделением, разработку положения о подразделении и должностных инструкциях его работников, внесении главе администрации предложений по кадровым вопросам.

В структуру местных администраций входят различные по наименованию подразделения – департаменты, комитеты, главные управления, управления, комиссии и пр. Согласно ч. 8 ст. 37 Федерального закона 2003 г. в структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Это позволяет систематизировать указанные органы по группам: функциональные, отраслевые и территориальные исполнительно-распорядительные муниципальные органы.

Функциональными будут те подразделения местной администрации, которые выполняют задачи применительно ко всем отраслям местного хозяйства (например, бюджетно-финансовые).

Отраслевыми считаются подразделения, которые отвечают за положение дел в конкретной отрасли на данной территории (например, ведающие жилищно-коммунальным хозяйством, образованием, здравоохранением).

Территориальными являются подразделения местной администрации по управлению частями территории муниципального образования (например, в муниципальном образовании, большом городе, поделенном на районы, – это районные администрации).

Число подразделений, муниципальных служащих и технического персонала в администрации каждого муниципального образования зависит от нескольких факторов, в частности от числа жителей и масштаба территории.

# 3. Контрольный орган муниципального образования

самоуправление муниципальный образование полномочие

В Федеральном законе 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данному виду муниципальных органов посвящена ст. 38 «Контрольный орган муниципального образования». В Законе назван ряд возможных видов контрольных органов на муниципальном уровне, используются формулировки «контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие)». Закон не исключает «другие» варианты наименования органа.

Для чего создается контрольный орган муниципального образования? Ранее главной целью такого органа считался контроль в части составления и исполнения местного бюджета. Эта цель осталась – контрольный орган «образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении» (ст. 38 Закона). Все соответствующие действия совершают иные органы и лица местного самоуправления, а контрольный орган контролирует, чтобы эти действия не противоречили законодательству.

Вместе с тем Федеральный закон 2003 г. в ст. 38 говорит еще об одном предназначении контрольного органа муниципального образования – он создается «также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности». Таким образом, значительно расширен круг целей, а значит, и диапазон деятельности контрольного органа.

Если контрольный орган создается в муниципальном образовании, это предусматривается его уставом. Быть или не быть контрольному органу, зависит от усмотрения представительного органа или главы муниципального образования на стадии разработки устава, ведь согласно ст. 34 Закона 2003 г. контрольный орган не отнесен к числу обязательных на муниципальном уровне.

Закон говорит о двух альтернативных способах формирования контрольного органа муниципального образования – на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования. На практике в основном используется второй способ – состав контрольного органа утверждается решением представительного органа муниципального образования.

Как организуется и работает контрольный орган муниципального образования, рассмотрим на конкретном примере. Согласно Положению о Контрольно-счетной палате Владимирского городского Совета народных депутатов, утвержденному решением этого Совета от 29 декабря 1999 г., Контрольно-счетная палата образуется решением городского Совета, является его структурным подразделением и подотчетна ему.

Состоит Палата из председателя, заместителя председателя, а также из аппарата Палаты, который включает специалистов-аудиторов и инспекторов. Председатель Контрольно-счетной палаты назначается на должность большинством голосов депутатов городского Совета по результатам конкурса сроком на четыре года. Им может быть гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на территории г. Владимира, имеющий высшее финансовое или экономическое образование и опыт руководящей работы не менее четырех лет в области государственного или муниципального управления, государственного контроля, экономики или финансов. Председатель руководит работой Палаты, организует ее деятельность, представляет городскому Совету отчет о ее работе, представляет Палату в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами.

Заместитель председателя Контрольно-счетной палаты назначается городским Советом по представлению ее председателя. К нему предъявляются те же требования, что и к председателю. Заместитель председателя палаты исполняет полномочия, определенные председателем, а также в отсутствие председателя выполняет его функции.

Специалисты-аудиторы назначаются городским Советом из числа граждан Российской Федерации, имеющих высшее экономическое или финансовое образование и опыт работы не менее четырех лет в сфере государственного или муниципального управления. Каждый из них обеспечивает выполнение Контрольных функций в определенном направлении деятельности контрольно-счетной палаты. Сотрудниками палаты являются инспектора, они непосредственно проводят аналитическую и контрольную деятельность под руководством специалистов-аудиторов.

Основные задачи Контрольно-счетной палаты Владимирского городского Совета народных депутатов – это контроль за исполнением городского бюджета и внебюджетных фондов, за эффективностью и целесообразностью использования иных финансовых ресурсов и собственности; финансовая экспертиза проектов нормативных актов в бюджетно-финансовой сфере; оценка обоснованности статей бюджета, совершенствование бюджетного процесса в целом, внешняя проверка отчета об исполнении бюджета, предоставление информации городскому Совету о проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях.

Федеральный закон 2003 г. практически ничего не говорит о формах работы контрольного органа. В ст. 38 есть лишь положение: «результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию)», – из чего следует, что данный орган вправе проводить какие-то проверки и должен доводить их итоги до сведения общественности.

Местные акты содержат более подробные правила. Так, упомянутое владимирское Положение для реализации задач Контрольно-счетной палаты предусматривает ряд видов деятельности, которые включают проведение оперативного контроля, тематических проверок и обследований по отдельным разделам и статьям бюджета и внебюджетных фондов, экспертизу проектов бюджета, программ развития города, иных актов, касающихся финансовой сферы, и т.п.

Закон 2003 г. гласит: «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».

По владимирскому Положению контрольные полномочия Контрольно-счетной палаты распространяются не только на все органы местного самоуправления и их структурные подразделения, но и на организации и учреждения (банки, страховые компании, иные финансово-кредитные учреждения, их союзы и прочие объединения) независимо от их организационных форм и форм собственности при условии, что они получают, перечисляют, используют деньги из бюджета или внебюджетных фондов города, используют иную собственность города или управляют ею, а также имеют местные льготы по налогам, сборам, пошлинам и иным платежам в городской бюджет или внебюджетные фонды. При наличии этих же условий в соответствующей части Палате подконтрольны общественные объединения, негосударственные фонды, иные некоммерческие организации.

Все подведомственные Контрольно-счетной палате органы и организации обязаны представлять по запросу Палаты необходимые документы и информацию. Финансовое управление администрации и государственная налоговая инспекция по г. Владимиру в обязательном порядке представляют Палате копии отчетов об исполнении городского бюджета и использования средств целевых внебюджетных фондов, о поступлении налогов и иных платежей и прочую информацию в данной области.

В ходе комплексных и тематических проверок представленные сведения уточняются на предмет законности, целевого назначения средств, обоснованности получения льгот и т.д. По результатам проверок составляются акты, которые направляются председателю городского Совета народных депутатов, главе муниципального образования, при наличии оснований – в правоохранительные органы и проверяющим организациям для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению ущерба, привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушениях. Председатель Контрольно-счетной палаты представляет ежегодный отчет о деятельности Палаты Совету народных депутатов г. Владимира, который публикуется в городских средствах массовой информации.

Положение содержит ряд гарантий для руководителей и служащих Палаты. В частности, запрещается воздействие на должностных лиц Палаты с целью добиться необоснованного решения. Досрочное освобождение председателя и его заместителя возможно по личному заявлению, в случае признания их недееспособными, а также в случае нарушения ими законодательства, если за освобождение проголосует не менее двух третей от общего числа депутатов Совета. Досрочный роспуск самого Совета не влечет прекращения полномочий Палаты.

Денежное содержание председателя Контрольно-счетной палаты приравнивается к содержанию заместителя председателя Совета. Для инспектора-аудитора устанавливается оклад, равный окладу председателя постоянного комитета городского Совета. Все иные гарантии действуют в соответствии с законодательством о труде и муниципальной службе.

# 4. Избирательная комиссия муниципального образования

В Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включена ст. 39 «Избирательная комиссия муниципального образования». Отсюда можно сделать вывод, что данная избирательная комиссия входит в число органов местного самоуправления.

Закон не назвал избирательную комиссию в числе обязательных органов местного самоуправления, хотя в реальности – в силу значимости в обеспечении жизнедеятельности муниципального образования – ее существование в виде постоянно действующего органа объективно необходимо. Такая необходимость обусловлена как обязательностью выборов депутатов представительных органов, а зачастую и глав муниципальных образований, возможностью избрания других выборных лиц местного самоуправления, регулярностью проведения соответствующих выборов, так и назначением избирательной комиссии муниципального образования в целом. В соответствии со ст. 39 Федерального закона 2003 г. в полномочия муниципальной избирательной комиссии входят не только организация и подготовка муниципальных выборов, но и подготовка проведения муниципального референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, по вопросам изменения границ муниципального образования и его преобразования.

С принятием Федерального закона 2003 г. и включением муниципальной избирательной комиссии в число органов местного самоуправления возникла коллизия данного Закона и Федерального закона 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», поскольку второй Закон определяет совокупность избирательных комиссий в стране как самостоятельную вертикальную систему. Если же избирательная комиссия муниципального образования – сугубо муниципальный орган, она формально как бы выпадает из общей системы избирательных комиссий.

И тогда Федеральным законом от 21 июля 2007 г. ст. 39 Федерального закона 2003 г. была дополнена ч. 2 следующего содержания: «Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления».

С появлением этого положения как бы восстановили место избирательной комиссии в вертикали избирательных комиссий, но неизбежно возникла новая коллизия: оказывается, может существовать муниципальный орган, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

Наиболее общие и важные вопросы порядка формирования и полномочий избирательной комиссии муниципального образования подробно регламентированы в Федеральном законе 2002 г. По этому Закону (ст. 22, 24) формирование данной избирательной комиссии осуществляется представительным органом муниципального образования на основе предложений политических партий, допущенных к распределению мандатов в Государственной Думе, в законодательном органе субъекта РФ, в представительном органе местного самоуправления, а также предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего созыва, избирательной комиссии субъекта РФ. При этом от политических партий, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном органе субъекта РФ и представительном органе местного самоуправления, должно быть назначено не менее половины от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса. Не менее двух членов избирательной комиссии муниципального района, городского округа назначаются по предложению избирательной комиссии субъекта РФ, а избирательной комиссии поселения – по предложению избирательной комиссии муниципального района. Таким образом, предложения избирателей по месту жительства, работы, учебы если и будут учтены, то лишь при определении около одной трети состава избирательной комиссии. от соответствующей политической партии может быть назначено не более одного представителя в состав комиссии. Государственные и муниципальные служащие не могут составлять более половины членов избирательной комиссии муниципального образования.

Наличие любого из перечисленных обстоятельств является основанием для не включения лица в состав избирательной комиссии или прекращения его полномочий. Кроме того, прекращение полномочий влекут по Закону 2002 г. признание члена комиссии безвестно отсутствующим, объявление его умершим, равно как и смерть, а также систематическое невыполнение членом комиссии своих обязанностей, если этот факт признан судом по представлению избирательной комиссии муниципального образования.

Решение о досрочном прекращении полномочий члена избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса принимает представительный орган в течение 30 дней или 50 дней в период избирательной кампании или проведения референдума. В эти же сроки назначается член комиссии взамен выбывшего.

Федеральный закон предоставляет членам избирательной комиссии муниципального образования ряд гарантий. Так, для членов комиссии, являющейся юридическим лицом, предусмотрена возможность работать на постоянной (штатной) основе. Это предполагает назначение на муниципальную должность, включение в соответствующий реестр муниципальных служащих, выплату денежного содержания, установление иных элементов статуса в соответствии с законодательством о муниципальной службе. Федеральный закон 2002 г. возлагает на органы местного самоуправления обязанности по материальному, медицинскому, санаторно-курортному, жилищно-бытовому, пенсионному и иным видам обеспечения членов муниципальной избирательной комиссии. При этом уровень обеспечения должен соответствовать муниципальным должностям в представительном органе местного самоуправления.

Членам избирательной комиссии муниципального образования, работающим на общественных началах, по решению комиссии может выплачиваться вознаграждение за подготовку и проведение выборов. В случае освобождения от основной работы им сохраняется должность и выплачивается компенсация за соответствующее время. В течение срока полномочий член комиссии не может быть уволен с работы по инициативе работодателя или без собственного согласия переведен на другую работу.

Согласно ч. 18 ст. 29 Федерального закона 2002 г. (в ред. от 24 июля 2007 г.) решение о возбуждении уголовного дела в отношении члена избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса, привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу принимается руководителем следственного органа Следственного комитета при Прокуратуре РФ по субъекту РФ. Член указанной комиссии с правом решающего голоса не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта РФ.

Кроме членов избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса в ее состав могут быть назначены члены с правом совещательного голоса. Право такого назначения предоставлено кандидатам в депутаты или на выборные должности, а также избирательным объединениям (реально – политическим партиям), выдвинувшим своих кандидатов или списки кандидатов, со дня подачи документов для регистрации. Они могут назначить по одному члену комиссии в регистрирующую комиссию, а также в нижестоящие комиссии. Избирательная комиссия муниципального образования является регистрирующей на выборах главы муниципального образования; при выборах депутатов представительного органа регистрацию осуществляют окружные избирательные комиссии.

Члены избирательной комиссии не могут подписывать и выдавать избирательные бюллетени, сортировать, подсчитывать и погашать их, составлять протоколы об итогах голосования, о результатах референдума, выборов, голосовать по вопросам компетенции избирательной комиссии. Закон не запрещает присутствовать им при проведении этих действий.

Каждый член избирательной комиссии муниципального образования независимо от статуса имеет право получать извещение о времени и месте заседания комиссии, выступать на ее заседаниях, задавать вопросы другим участникам заседания и получать ответы на них, знакомиться с документами (за исключением конфиденциальных), проверять правильность подсчета голосов, сортировку бюллетеней, обжаловать действия (бездействие) комиссии в вышестоящую избирательную комиссию или в суд.

Более детально организация и деятельность избирательной комиссии муниципального образования регламентируются законодательством субъектов РФ и нормативными актами муниципальных образований.

# 5. Иные органы и должностные лица местного самоуправления. Консультативные советы и комиссии

Как указывалось ранее, Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорит о том, что помимо рассмотренных выше органов местного самоуправления могут существовать иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Практика местного самоуправления дает очень мало случаев создания иных органов и учреждения иных выборных должностных лиц, помимо названных в законодательстве. В качестве примера можно назвать опекунские советы, созданные ранее в некоторых внутригородских муниципальных образованиях города Санкт-Петербурга, занимавшиеся вопросами опеки и попечительства. В связи с тем, что законодатель изменил роль органов местного самоуправления, теперь эти органы лишь участвуют в решении таких вопросов и перспектива подобного органа местного самоуправления неопределенна.

Зато местное самоуправление имеет богатую практику образования различных совещательных, консультативных и тому подобных по своему назначению общественных советов, комитетов, коллегий, комиссий при главах муниципальных образований, представительных органах, местных администрациях и их подразделениях. Они являются чаще всего постоянно действующими, их руководители избираются или назначаются из числа первых лиц муниципального образования, которые получают денежное содержание только за выполнение полномочий, предусмотренных по штатной должности.

Можно ли считать такие структуры «иными» органами местного самоуправления? Вопрос спорный. По крайней мере в этом случае надо предусмотреть соответствующий орган в уставе муниципального образования и тесно увязать его задачи, состав и деятельность с функциями местного самоуправления.

В состав Совета безопасности входят не только служащие местного самоуправления в лице руководителя аппарата городской администрации, председателя комиссии по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям, председателя административной комиссии, но и по согласованию должностные лица государственной власти – начальник управления внутренних дел города, прокурор, первый заместитель начальника Белгородской таможни, начальник территориального управления Госкомнаркоконтроля. Состав Совета формируется главой местного самоуправления. Он же осуществляет общее руководство Советом. Непосредственно организует работу Совета безопасности, контролирует выполнение принятых им решений, готовит планы работы, проводит проверку работы подразделений городской администрации по выполнению решений Совета его секретарь. Он назначается главой местного самоуправления и по должности является заместителем главы.

В состав Палаты входят представители некоммерческих организаций, общественных объединений, политических партий, органов территориального общественного самоуправления, товариществ собственников жилья. Руководят деятельностью Палаты сопредседатели. Одним из них по должности является мэр города, другим – избранный Палатой один из ее членов. Палата полномочна участвовать в обсуждении проектов муниципальных правовых актов, в разработке и реализации городских программ, проводить общественную экспертизу проектов нормативных правовых актов местного самоуправления.

**Заключение**

Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорит о юридических лицах применительно к представительному органу муниципального образования и местной администрации. «Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица» (ч. 9 ст. 35). «Местная администрация обладает правами юридического лица» (ч. 7 ст. 37).

Приведенные формулировки означают, что названные органы не просто обладают правами, они являются и юридическими лицами. Специальная ст. 41 «Органы местного самоуправления как юридические лица» Федерального закона 2003 г. относит к юридическим лицам, помимо представительного органа и местной администрации, также и органы местной администрации, т.е. отдельные ее структурные подразделения.

Статус органа местного самоуправления как юридического лица не только предопределяется Законом, но и подлежит отражению в уставе муниципального образования. Правоспособность органа местного самоуправления в качестве юридического лица возникает с момента его государственной регистрации. Федеральный закон 2003 г. в ч. 2 ст. 41 гласит, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с данным Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом. Как известно, таким законом является Федеральный закон от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Федеральный закон 2003 г. предусматривает, что представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений настоящего Федерального закона в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям.

**Список литературы**

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
2. Наумов Ю.С., Беликов П.П., Зюзин С.Ю., Подсумкова А.А., Мокеев М.М. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (под редакцией Бабичева А.Г., Наумова С.Ю.). – Система ГАРАНТ, 2010 г.
3. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). – «Эксмо», 2010 г.
4. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». – «Деловой двор», 2010 г.
5. Организационные формы осуществления местного самоуправления: новый этап развития (Е.В. Мирошниченко, «Законодательство», №4, апрель 2005 г.)
6. Актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования (И.И. Макаров, «Журнал российского права», №7, июль 2008 г.)
7. Актуальные проблемы расторжения контракта с главой местной администрации С.Е. Чаннов, «Журнал российского права», №5, май 2009 г.)
8. Организационно-правовые проблемы местного самоуправления (В.И. Васильев, «Журнал российского права», №11, ноябрь 2008 г.)