**Муниципальное образование: сущность и характеристика**

**Введение**

Местное самоуправление - одно из проявлений народовластия, предполагающее самостоятельное решение населением (непосредственно или через создаваемые им органы) достаточно широкого круга проблем преимущественно местного характера. Они напрямую связаны с жизненными интересами людей, повседневными заботами жителей городских и сельских поселений.

Местное самоуправление - институт глубоко демократичный, поскольку оно приобщает граждан к участию в управлении делами общества и в значительной мере обеспечивает их политические права. Местное самоуправление направлено против неоправданного сосредоточения дел в руках государственных органов. Решение многих вопросов "внизу" - там, где обеспечивается наиболее полный учет местных условий и особенностей, существенно повышает эффективность управления делами общества и государства.

В Российской Федерации местное самоуправление не только признается, но его функционирование гарантируется как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Федерации. Это гарантии экономические, юридические, организационные. Экономические гарантии предполагают наличие муниципальной, в том числе земельной, собственности, объекты которой определяются исходя из их значимости для обслуживания данного поселения, например города или поселка. Кроме того, реализация полномочий местного самоуправления обеспечивается достаточными финансовыми ресурсами. Юридические гарантии включают установление федеральными законами, актами представительных органов субъектов Федерации статуса местного самоуправления, обеспечение обязательности решений субъектов местного самоуправления. Организационные и кадровые гарантии включают подготовку на государственном уровне муниципальных служащих различных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления и др.

Местное самоуправление в России имеет собственные исторические корни. Оно формировалось уже в средние века и получило значительное развитие во второй половине XIX века. Однако в советский период власть строилась на идее централизации. Воплощением ее, согласно Конституции РСФСР 1978 г., были принцип демократического централизма как основа организации и деятельности Советского государства, включение Советов в единую систему органов государственной власти, право вышестоящих органов отменять решения нижестоящих, двойное подчинение (по вертикали и горизонтали) отраслевых и функциональных местных органов управления.

Переход к новой организации власти на принципах местного самоуправления начался в конце 80-х гг. в контексте демократических преобразований, происходивших в СССР. Первые концептуальные подходы в этом отношении отразил Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" от 9 апреля 1990 г., а в России - Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" от 6 июля 1991 г.. Этапом в его развитии стали указы Президента Российской Федерации: "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации" от 9 октября 1993 г.; "О реформе местного самоуправления в Российской Федерации" от 26 октября 1993 г.; "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации" от 22 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации 1993 г. утверждением "в Российской Федерации признается...местное самоуправление" как бы ставит точку в дискуссии о том, быть или не быть местному самоуправлению в России: оно считается безусловно необходимым как основа организации власти местных сообществ[[1]](#footnote-1)[1].

Одно из ключевых понятий местного самоуправления – муниципальное образование.

Категория «муниципальное образование актуально для исследования, потому, что является ключевым в изучении местного самоуправления. Оно содержит в себе все элементы местного самоуправления, являясь основой его функционирования, поэтому категория «муниципальное образование» актуально для современного исследования.

Актуальность подтверждает и то, что только в последние годы в России складывается система муниципальных образований. Так в настоящее время в нашей стране функционирует Конгресс муниципальных образований Российской Федерации, созданный в соответствии с Указом Указ Президента РФ от 22 октября 1998 г. N 1281 "О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации".

Итак, цель нашего исследования – рассмотреть сущность и характеристику муниципального образования. Исходя из поставленной цели, мы славим перед собой следующие задачи:

· проанализировать действующее законодательство РФ, регулирующее функционирование муниципального образования;

· дать понятие категории «муниципальное образование» и раскрыть его содержание;

· раскрыть сущность органов местного самоуправления как основу функционирования муниципального образования;

· рассмотреть бюджет и собственность органов местного самоуправления как элемент муниципального образования;

· в заключении подвести итоги по проделанной работе.

**Глава 1. Понятие муниципального образования**

**§1. Правовое регулирование функционирования муниципального образования в РФ**

Конституция РФ[[2]](#footnote-2)[2] (ст.12) закрепляет: в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Наряду с этой статьей, Конституция содержит ряд положений (глава 8 «Местное самоуправление») содержащих ключевые принципы местного самоуправления, а следовательно и муниципального образования.

В систему законодательного обеспечения местного самоуправления, помимо Конституции, входит Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»[[3]](#footnote-3)[3]. Будучи базовым, он в то же время предусматривает принятие не менее полутора десятка федеральных законов, касающихся данной сферы (о муниципальной службе, о финансовых основах местного самоуправления и проч.). В свою очередь другие федеральные законы как тематические также могут регулировать те или иные стороны деятельности местного самоуправления (в области образования, культуры, здравоохранения, жилого фонда, предпринимательства, защиты прав потребителей и т.д.), их взаимоотношений с государственными органами, хозяйствующими субъектами. Таковы, например, ст.4, 8, 16, 17, 18, 19 Федерального закона "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации", ст.6, 17, 21 Федерального закона "О товариществах собственников жилья".

На федеральном уровне регулирование вопросов местного самоуправления осуществляется и в других нормативных актах - указах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Российской Федерации. В их числе: Указ "О реформе местного самоуправления в Российской Федерации" от 26 октября 1993 г., Указ от 21 ноября 1994 г. "О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления", Указ от 24 августа 1995 г. "О Совете по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации".

Широкой компетенцией в сфере местного самоуправления обладают субъекты Российской Федерации. Базовыми актами здесь являются их конституции и уставы.

Кроме того, говоря о правовом регулировании деятельности муниципального образования (и местного самоуправления в целом) необходимо отметить, что согласно Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст.8) правовым актом, регламентирующим конкретные вопросы организации местного самоуправления в муниципальном образовании, является устав этого муниципального образования, разрабатываемый муниципальным образованием самостоятельно и принимаемый представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.

**§2. Понятие и содержание категории «муниципальное образование»**

Легальное определение муниципального образования содержится в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее по тексту - Закон)[[4]](#footnote-4)[4]: «Муниципальное образование - городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления».

Таким образом, можно выделить следующие элементы категории «муниципальное образование»

- поселение или поселения, объединенные общей территорией в пределах которых осуществляется местное самоуправление;

- выборные органы местного самоуправления, действующие на территории данного поселения;

- муниципальная собственность и бюджет.

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

Местное самоуправление в Российской Федерации является территориальным, то есть осуществляется на определенных территориях, отграниченных друг от друга.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, то есть все субъекты Федерации обязаны обеспечить населению соответствующих территориальных единиц реализацию права на местное самоуправление. Из числа территорий местного самоуправления не могут быть исключены городские и сельские поселения (города, поселки, станицы, села и т.д.). Вопрос о признании иных территорий (районов, уездов, сельских округов и т.д.) территориями местного самоуправления находится в исключительном ведении субъектов Российской Федерации и должен решаться с учетом местных условий, прежде всего исторически сложившейся практики самоуправления, органичности хозяйственных, культурных связей, объединяющих население данных территорий. Критерии определения этих территорий в качестве территорий местного самоуправления могут устанавливаться законодательством субъектов Российской Федерации.

Законодательно определено, что к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относится регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях. В исключительных случаях может быть принято решение о частичном или полном ограничении прав граждан на местное самоуправление на определенной территории. Полное ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления означает изъятие определенной территории из сферы осуществления местного самоуправления. Нераспространение местного самоуправления на отдельные территории (включая и поселения) может иметь место по решению федеральных органов государственной власти. Основаниями для такого рода изъятий могут быть только интересы защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Указанное решение принимается в форме федерального закона.

По общему правилу вводимые федеральным законом ограничения на осуществление местного самоуправления должны быть временными и периодически пересматриваться. Если обстоятельства, вызвавшие необходимость указанных ограничений, отпадают, население муниципального образования вправе требовать от федеральных органов государственной власти снятия ограничений на осуществление местного самоуправления.

Масштаб территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, их наименование и все вопросы, связанные с их образованием, преобразованием, определением их границ, решаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Порядок решения указанных вопросов определяется в конституциях республик, уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, законах субъектов Российской Федерации.

Как правило, территориальная база местного самоуправления устанавливается непосредственно в законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении.

В то же время некоторые законы субъектов Российской Федерации непосредственно не определяют состав территорий местного самоуправления.

Ряд существенных вопросов, связанных с территориальной организацией местного самоуправления, решается в законах субъектов Российской Федерации о территориальном или административно-территориальном устройстве. В соответствии с ст.73 и 76 Конституцией Российской Федерации территориальное (административно-территориальное) устройство субъектов Российской Федерации относится к ведению субъектов Российской Федерации, и в этой сфере они осуществляют собственное правовое регулирование. В то же время объем данного регулирования ограничивается общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными Конституцией и федеральным законом, которые включают в себя принципы территориальной организации местного самоуправления.

Территория местного самоуправления является целостной: ее составляют все земли, находящиеся в границах муниципального образования. Соответственно юрисдикция органов местного самоуправления распространяется в равной мере на все земли в границах муниципального образования независимо от их целевого назначения, а равным образом от нахождения в той или иной форме собственности.

Для организации управления городом, население которого достаточно велико, на его территории часто формируются внутригородские муниципальные образования. В случае территориального деления городских поселений в уставе города требуется определить статус внутригородских муниципальных образований (районов, округов и т.д.), разграничить полномочия между городскими органами местного самоуправления и органами местного самоуправления внутригородских территорий, определить порядок разрешения споров между органами местного самоуправления, порядок образования, объединения, преобразования или упразднения внутригородских образований, установления или изменения их территорий. Регламентация данных вопросов в уставе города вытекает из интересов обеспечения необходимой степени централизации в управлении городом, планомерного и целостного развития городского хозяйства и социальной инфраструктуры.

Все решения о статусе внутригородских муниципальных образований и их территориях принимаются исключительно представительным органом местного самоуправления города. Решение принимается этим органом самостоятельно, в соответствии с интересами всего городского населения. Никакой другой орган местного самоуправления либо орган государственной власти не вправе решать эти вопросы. В то же время представительный орган местного самоуправления города обязан учитывать мнение населения соответствующей внутригородской территории. Это мнение может быть выявлено в результате опросов населения, а также выражаться в решениях и рекомендациях собраний по месту жительства, актах народной правотворческой инициативы, обращениях граждан в органы местного самоуправления и т. п. Обязанность учитывать мнение населения предполагает публичное рассмотрение поступивших предложений представительным органом местного самоуправления города с приглашением представителей сторон, выражающих различные точки зрения. Принятие решения представительным органом местного самоуправления города вопреки мнению населения внутригородских муниципальных образований должно быть мотивированным. Гарантии учета мнения населения внутригородских территорий в случае изменения границ этих территорий устанавливается законами соответствующего субъекта Российской Федерации.

П.1 ст.13 Закона четко оговаривает условия возможности установления и изменения границ муниципального образования: установление и изменение границ муниципального образования, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований, осуществляются с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Субъектами инициативы об установлении и изменении границ муниципального образования могут выступать: население муниципального образования, органы местного самоуправления муниципального образования, а также органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Предложения об установлении и изменении границ муниципального образования хотя бы одного из указанных субъектов должны быть рассмотрены в порядке, определенном законом субъекта Российской Федерации. Соответствующая процедура, как правило, устанавливается законом субъекта Российской Федерации об административно-территориальном устройстве субъекта Российской Федерации.

Закон же не определяет орган, полномочный принять решение об установлении и изменении границ муниципального образования. Данный вопрос решается самостоятельно субъектами Российской Федерации.

Вопросы установления и изменения границ муниципальных образований, которые не входят в состав других муниципальных образований, должны решаться на уровне органов государственной власти субъектов Федерации в соответствии с подп.11 ст. 5 Федерального закона. Наиболее полный и объективный учет мнения населения при принятии решения по этому вопросу способен обеспечить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Обязательный учет мнения населения соответствующих территорий при изменении границ муниципального образования должен обеспечиваться путем определения в законах субъектов Российской Федерации конкретных форм этого учета, степени его императивности. Как правило, законы субъектов Российской Федерации связывают учет общественного мнения с различными формами прямой демократии.

Закон однозначно определяет уровень и форму правового регулирования порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований. Эти вопросы должны регулироваться законом субъекта Российской Федерации. Закрепление указанных норм иными актами (решениями исполнительных органов государственной власти, указами президентов и т.п.) противоречит Федеральному закону и может быть обжаловано в установленном порядке.

Проблема территорий муниципальных образований приобрела особую остроту в связи с экономическими и иными преобразованиями и перестройкой государственных и муниципальных органов. Федеральное законодательство не может напрямую регулировать территориальное устройство, поскольку эта сфера выведена за рамки компетенции Российской Федерации. Но сложность вопросов, возникающих в этой сфере, правовые проблемы, с которыми сталкиваются субъекты Российской Федерации в ходе нормативного регулирования порядка образования, объединения или упразднения муниципальных образований, порождает необходимость участия федерального законодателя в их решении. Наиболее оптимальной формой воздействия Федерации на территориальное устройство субъектов являются модельные законы.

Учитывая сложность регулируемой проблемы и специфику территориального устройства субъектов Федерации, Институт законодательства и сравнительного правоведения разработал проект модельного закона о территориальном устройстве субъекта Российской Федерации. В нем предлагается регулирование наиболее существенных вопросов, которые должны быть отражены в законе субъекта Российской Федерации о территориальном устройстве. Конкретное наполнение предлагаемой формы правовыми нормами должны осуществлять субъекты Российской Федерации в зависимости от специфики их внутреннего устройства (включая исторические, демографические и другие особенности). Ниже приводятся основные положения структуры закона субъекта Российской Федерации о территориальном устройстве.

**§3. Устав муниципального образования**

Действующим законодательством определено, что муниципальное образование имеет устав, в котором указываются:

1) границы и состав территории муниципального образования;

2) вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;

3) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

6) срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

7) виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

8) основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

10) статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

11) гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

12) условия и порядок организации муниципальной службы;

13) экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

14) вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций;

15) другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Устав служит основным нормативным актом саморегуляции, с которым соотносятся другие акты, решения и действия местного самоуправления и его органов.

Четырнадцать вышеобозначенных обязательных положений касаются тех основных элементов, из которых формируется статус муниципального образования и которые составляют фундамент его организации и функционирования. Каждое из положений является императивным, поскольку оно должно непременно содержаться в уставе. Но определение их содержания относится к сфере ведения местного самоуправления, которое непосредственно и самостоятельно решает соответствующие вопросы. Например, смысл п.1 сводится к установлению конкретных границ и размеров территории, состава населенных пунктов, объединяемых муниципальным образованием, сферы его деятельности.

Перечень регулируемых в уставах вопросов не является исчерпывающим. В них могут закрепляться иные положения, касающиеся вопросов местного значения, распределения функций внутри структуры местного самоуправления, порядка образования организаций общественного территориального самоуправления, порядка распределения компетенции в городе с районным делением и др.

Устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. Устав муниципального образования принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.

Для придания уставу юридической силы необходима его государственная регистрация в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Значение государственной регистрации заключается в том, что устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования (обнародования).

Основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования может быть только противоречие его Конституции Российской Федерации, законам Российской Федерации и законам субъекта Российской Федерации. Такой отказ может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав – является ключевым документом функционирования муниципального образования. До его принятие недопустимо совершение большинства правомочий в рамках местного самоуправления. Так, необходимо подчеркнуть, что во многих регионах при организации выборов в органы местного самоуправления допускается характерная ошибка: до принятия уставов муниципальных образований одновременно с выборами представительных органов местного самоуправления назначаются выборы глав муниципальных образований (глав местного самоуправления, глав администраций, старост и т.п.). Между тем выборы глав муниципальных образований могут быть назначены и проведены лишь после того, как такая выборная должность будет предусмотрена уставом конкретного муниципального образования[[5]](#footnote-5)[5].

Так, на практике возник такой спор:

В соответствии с чч.1 и 2 ст.26 Закона Приморского края от 9 февраля 1996 г. "О местном самоуправлении в Приморском крае" население муниципального образования избирает главу муниципального образования - должностное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования; глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в порядке, установленном законом Приморского края.

Прокурор обратился в суд с заявлением о признании этих положений краевого Закона недействительными как противоречащих федеральному законодательству и нарушающих право граждан на самостоятельное осуществление местного самоуправления.

Приморский краевой суд требования прокурора удовлетворил.

Проверив материалы дела, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ оснований к отмене решения суда не усмотрела.

В соответствии с п."н" ч.1 ст.72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч.2 ст.76 Конституции Российской Федерации).

При отсутствии федерального закона субъект Российской Федерации может осуществить собственное правовое регулирование. Вместе с тем субъект Российской Федерации не вправе вторгаться в те сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального закона, и обязан соблюдать общие требования, предъявляемые к установлению общих принципов организации местного самоуправления и системы его органов.

Статьей 130 Конституции Российской Федерации гарантировано самостоятельное решение населением вопросов местного значения, к числу которых относится и введение должности главы местного самоуправления и порядок ее замещения.

В силу п.1 ст.14 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к органам местного самоуправления относятся: выборные органы, образуемые в соответствии с настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований; другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Согласно ст.16 упомянутого Закона уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Согласно уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях.

Таким образом, должность главы местного самоуправления может быть предусмотрена только в уставе муниципального образования. Субъект Российской Федерации не вправе устанавливать в своих законах нормы, обязывающие население муниципальных образований проводить выборы главы местного самоуправления или предусматривающие проведение таких выборов до того, как население муниципального образования сформирует представительный орган местного самоуправления и примет устав муниципального образования.

Части 1 и 2 ст.26 Закона Приморского края от 9 февраля 1996 г. "О местном самоуправлении в Приморском крае", противоречащие ст.ст.14, 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и нарушающие право населения муниципальных образований Приморского края самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, обоснованно признаны судом недействительными.

Ссылка Думы Приморского края на то, что выборы главы местного самоуправления одновременно с выборами представительного органа местного самоуправления предусмотрены в Федеральном законе "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", необоснованна, так как в соответствии со ст.1 этого Федерального закона сфера его применения является ограниченной: он применяется лишь при невозможности формирования выборных органов местного самоуправления на основе регионального законодательства. В Приморском крае имеется нормативно-правовая база, необходимая для проведения выборов представительных органов местного самоуправления, в связи с чем нормы упомянутого Федерального закона при организации и проведении выборов органов местного самоуправления Приморского края применены быть не могут.

**Глава 2. Основы муниципального образования**

**§1. Органы местного самоуправления как основа функционирования муниципального образования**

Законодательно обозначены две группы органов местного самоуправления, отличающиеся друг от друга по способу своего образования. Одна из них формируется на основе выборов, другая - невыборным путем, то есть путем назначения, делегирования, кооптирования и т.д.

Порядок образования выборных органов определяется Федеральным законом, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований. Закон оставляет на усмотрение муниципального образования, какие конкретно выборные органы местного самоуправления будут сформированы. Теоретически это могут быть выборные заместители главы администрации, руководители некоторых наиболее важных подразделений администрации - отделов социальной защиты населения, жилищно-коммунального хозяйства, различных инспекторов и т.д.

Как правило, законы о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации устанавливают, что выборы муниципальных органов проводятся в порядке, предусмотренном федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации. На долю уставов муниципальных образований приходится определение в соответствии с федеральным и областным законодательством общих принципов выборов и количества выбираемых депутатов. Правда, законы некоторых субъектов Российской Федерации предусматривают закрепление в уставах и других моментов организации выборов.

Признание факта создания невыборных органов местного самоуправления по усмотрению самих муниципальных образований, ни в коей мере не означает, что условия деятельности названных органов не входят в сферу внимания федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации. Независимо от того, являются ли муниципальные органы выборными или назначаемыми, статус служащих там лиц устанавливается федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации и учитывается в уставе муниципального образования.

Невозможно осуществлять самоуправление без органов, которым население делегировало право решать дела, непосредственно затрагивающие их интересы и нужды. Наличие выборных органов местного самоуправления - важнейшее организационное условие его реальности и эффективности.

На уровне местного самоуправления не применяется принцип разделения властей, каждый орган должен действовать так, чтобы не дублировать другие. Границы разделения труда могут быть достаточно подвижными. Более того, институционально возможно даже гибкое объединение органов, выполняющих разные функции. Глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления и председательствовать на его заседаниях. В то же время, принципы рациональной организации труда по управлению требуют, чтобы каждый орган был наделен компетенцией, отличающей его действия от действий любого другого органа местного самоуправления.

Закон закрепляет наделение органов местного самоуправления собственной компетенцией в решении вопросов местного значения в соответствии с уставом данного муниципального образования. Собственная компетенция - это относительно постоянные, устойчивые полномочия, отраженные в базовом документе местного самоуправления. Ее изменение возможно на основе изменения устава. В то же время изменения компетенции в уставе могут быть вызваны федеральными законами и законами субъектов Федерации. Впрочем, речь может идти не только о вопросах местного значения, но и об отдельных государственных полномочиях, которыми наделяются органы местного самоуправления. Если в Законе о передаче полномочия муниципальному образованию речь идет о конкретном органе, которому поручается осуществление этого полномочия, значение устава не столь велико, как в случае с решением вопросов местного значения. В последнем случае именно устав может определять, какой конкретно орган решает эти вопросы. При передаче государственных полномочий с фиксированным органом-исполнителем в уставе воспроизводится поручение данному органу.

Предоставление права определять наименование органов местного самоуправления одновременно и муниципальным образованиям, и субъектам Российской Федерации порождает споры о компетенции, поскольку и те и другие считают себя вправе на такое определение. Поэтому, если субъект Российской Федерации устанавливает в законах наименование органов местного самоуправления, то орган местного самоуправления вынужден просто дублировать его в уставе своего муниципального образования. Однако такой орган местного самоуправления вправе решить, что субъект Российской Федерации лишил его права установить собственное наименование, и может обратиться в суд за защитой нарушенного права.

Законы о местном самоуправлении субъектов Федерации с разной степенью определенности и не всегда единообразно подходят к наименованию органов местного самоуправления, которые затем закрепляются в уставах муниципальных образований. В отдельных случаях в законе субъекта Российской Федерации наименования указанных органов определяются как общие для всех органов местного самоуправления данного субъекта Российской Федерации (на всех или на определенном уровне).

Органы местного самоуправления, согласно ст. 12 Конституции РФ, не входят в систему органов государственной власти. Это означает, что местное самоуправление отделяется от государственной власти с точки зрения структурно-организационной. Формирование органов местного самоуправления - дело самого населения соответствующего города, села, поселка, района или иного муниципального образования. Одни из этих органов могут быть непосредственно избраны населением, другие - сформированы этими выборными органами. Но при всех условиях они не могут назначаться или лишаться своих полномочий "сверху", их состав не должен согласовываться с государственными властными структурами.

Недопустимо назначение сверху руководителей администрации как выборных органов. Также неприемлемо направление органами государственной власти своих кандидатов на невыборные должности, поскольку это тоже внутреннее дело самих местных сообществ.

Будучи сформированы "снизу", органы местного самоуправления не находятся в отношениях подчиненности с органами государственной власти и не обязаны выполнять их директивные предписания, если те выходят за пределы полномочий, предоставленных данным органам государственной власти. При этом важно иметь в виду, что формула "не входят в систему органов государственной власти" отнюдь не означает функционального обособления обеих групп органов. Органы местного самоуправления находятся в системе государственно-властных отношений. Само их создание и важнейшие полномочия определены актами органов государственной власти - федеральных и субъектов Федерации. Они действуют в русле общегосударственной политики - экономической, социальной, экологической, политики в области культуры, образования, здравоохранения и др. Они могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в реализации государственных программ.

Соответственно той же статье 12 Конституции РФ субъекты местного самоуправления - в значительной степени корпорации публичного права, обладающие властными полномочиями по отношению к гражданам, учреждениям, предприятиям и организациям.

Статья 16 Закона предоставляет широкие возможности самоорганизации муниципальных образований. Она устанавливает свободу выбора организационных структур местного самоуправления, определяя возможные альтернативные решения и предоставляя населению право самому выбрать наиболее подходящее для себя при данных условиях либо найти другое. Документом, закрепляющим организационную структуру муниципального образования, является его устав. Устав должен получить одобрение населения. Это может быть сделано путем референдума, обсуждения и одобрения проекта устава на собраниях и сходах граждан и другими способами. Если устав принимается представительным органом - все равно структура органов местного самоуправления как составная часть устава в виде основных принципов и норм организационного устройства должна быть одобрена жителями соответствующих городских и сельских поселений.

Должность главы муниципального образования - одна из ключевых в системе местного самоуправления. В период, когда идет реформа местного самоуправления, кристаллизация его форм, когда с трудом преодолеваются не заслуживающие уважения многолетние традиции (и когда, кстати сказать, требуется особое внимание к сохранению ценных правил и обычаев), необходим авторитетный выборный руководитель, который мог бы объединить и возглавить деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Именно введение такой должности Закон закрепляет за самим муниципальным образованием.

Само муниципальное образование решает, избирать ли главу путем всеобщего, равного и прямого голосования или представительным органом. В большинстве случаев глава муниципального образования избирается населением на основе законов, принятых субъектами Федерации.

Правовой статус главы муниципального образования – сложный и во много еще не решенный вопрос. И сложность эта обусловлена расплывчатостью и неопределенностью самой формулы п.1 ст.16 о том, что глава муниципального образования возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления. Что значит "возглавляет деятельность по осуществлению самоуправления"? В каких отношениях находится глава с другими органами местного самоуправления? Много споров и трактовок вызывает это определение.

Часто муниципальные образования идут по пути наименьшего сопротивления: глава муниципального образования и другие выборные должностные лица наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования, причем глава муниципального образования, избранный населением, нередко наделяется правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях.

Довольно типична ситуация, когда глава муниципального образования соединяет свои функции с функциями главы администрации, и в этом случае уставы возлагают на главу администрации ответственность за исполнительно-распорядительную деятельность. Причем если одному и тому же лицу поручается еще и председательствовать в представительном органе (а как следует из вышеизложенного, обязанности в представительном органе этим часто не ограничиваются), выходят из положения путем выборов заместителя председателя или секретаря представительного органа, на которого возлагается вся организационная работа в представительном органе (что весьма напоминает практику местных Советов)[[6]](#footnote-6)[6].

Большое внимание законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований уделяют еще одному выборному лицу, возглавляющему исполнительно-распорядительную деятельность. В большинстве случаев он именуется главой администрации. И хотя согласно Федеральному закону компетенция этого выборного должностного лица должна определяться уставами муниципальных образований, законы о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации тоже не обходят этот вопрос.

Глава администрации, будучи выборным должностным лицом, наделяется "собственной компетенцией", чем подчеркивается самостоятельность его деятельности.

Пункт 5 ст.16 Закона посвящен принципу подотчетности выборных должностных лиц местного самоуправления населению и представительному органу. По сути дела, отчетность - один из способов, причем всеобъемлющий и по природе своей наиболее действенный, контроля со стороны населения и представительных органов местного самоуправления за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Важно иметь в виду, что Федеральный закон устанавливает подотчетность должностных лиц, во-первых, населению непосредственно и, во-вторых, представительному органу. К сожалению, в законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и уставах муниципальных образований больше внимания уделяется подотчетности представительному органу. О том, как, в каких формах и с какими последствиями организуются отчеты перед населением, говорится в слишком общей форме. Подчас и об отчетности перед представительным органом указанные нормативные акты лишь упоминают, никак не развивая и не конкретизируя общее правило. Да и в тех уставах, где принцип подотчетности выборных должностных лиц населению разбирается более подробно, ему не придается то значение, которого он заслуживает по определению, обеспечивая связь населения с избранными им органами, возможность влиять на их деятельность, принимать меры, направленные на улучшение работы тех, кто призван изо дня в день заботиться об интересах и нуждах жителей городов и сел.

В лучшем случае в уставах муниципальных образований говорится об отчетах глав администрации перед населением через местную газету и другие средства массовой информации. О непосредственных отчетах перед избирателями на сходах, собраниях, конференциях в этих документах почти ничего не сказано.

В отдельных уставах, провозглашающих принцип подотчетности выборных лиц непосредственно избирателям, осуществление его сводится к публикации данных о состоянии здоровья населения, о состоянии природной среды, использовании природных ресурсов в хозяйственных целях, о состоянии законности и правопорядка и т.д. Само по себе такое информирование населения весьма полезно для обеспечения гласности деятельности муниципальных органов, осведомленности населения о делах в муниципальном образовании. Однако к отчету, следствием которого всегда должна быть оценка сделанного, это отношения не имеет.

**§2. Собственность и бюджет муниципального образования**

Существование муниципальной собственности и местных финансов, несомненно, предполагает наличие известной самостоятельности режима регулирования экономических отношений на местном уровне. Отсутствие традиций эффективного использования муниципальной собственности и местных финансов в предпринимательской деятельности, их недостаточное правовое регулирование делает сложным функционирование муниципального хозяйства.

К важнейшим параметрам экономической деятельности на уровне местного самоуправления относятся: основные принципы организации местных финансов; источники формирования и направление использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы финансового и бюджетного планирования в муниципальных образованиях; взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами; гарантии финансовых прав органов местного самоуправления и их ответственность за выполнение финансовых обязательств[[7]](#footnote-7)[7].

«В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.» - гласит п. 1 ст. 29.Закона.

Местные финансы включают: средства местных бюджетов, муниципальных внебюджетных (включая валютные) фондов, а также в соответствии с законом иные финансовые ресурсы, служащие удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Формирование и использование местных финансов основывается на принципах самостоятельности местных финансов, государственной финансовой поддержки, гласности формирования и использования финансовых ресурсов. Государство содействует развитию местных финансов, гарантирует их защиту через соответствующую систему мер, в том числе и через целевые федеральные и региональные программы.

Органы местного самоуправления осуществляют объединение на добровольной основе средств юридических и физических лиц для финансирования программ развития территорий муниципальных образований.

Бюджеты муниципальных образований составляются при использовании основных финансовых и бюджетных понятий, установленных законодательством.

Консолидированный бюджет - свод бюджетов нижестоящих территориальных уровней и бюджета соответствующего национально-государственного и административно-территориального образования, используемый для расчетов и анализа.

Минимальный бюджет - расчетный объем доходов соответствующего консолидированного бюджета нижестоящего территориального уровня, бюджета поселка, районного бюджета района в городе, городского бюджета города без районного деления, покрывающих гарантируемые соответствующими вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы, часть которых в случае недостаточности расчетного объема закрепленных доходов покрывается отчислениями от регулирующих доходов, дотациями и субвенциями по решению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Минимальные социальные и финансовые нормы и нормативы - соответственно в натуральном или денежном выражении единые или групповые удельные показатели минимально необходимой обеспеченности важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными и другими услугами.

Закрепленные доходы - доходы, которые полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной или долговременной основе в установленном порядке поступают в соответствующий бюджет.

Регулирующие доходы - доходы, которые в целях сбалансирования доходов и расходов поступают в соответствующий бюджет в виде процентных отчислений от налогов и других платежей по нормативам, утвержденным в установленном порядке на следующий финансовый год.

Дотация - сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня в случаях, если закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для формирования минимального бюджета муниципального образования.

Субвенция - сумма, выделяемая на определенный срок из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития соответствующего муниципального образования.

Контингент дохода - сумма взимаемого на территории соответствующего муниципального образования конкретного вида налога либо иного платежа.

Средняя финансовая обеспеченность - сумма бюджетных средств, средств внебюджетных фондов и иных средств, направляемых на содержание объектов социальной и производственной инфраструктуры, а также на финансирование социально-экономического развития муниципального образования в расчете на одного жителя.

Основные характеристики бюджета: объем доходов бюджета; объем расходов бюджета, в том числе бюджета текущих расходов и бюджета развития; превышение доходов над расходами или дефицит бюджета и его предельный процент по отношению к расходам; дотации и субвенции бюджетам нижестоящего территориального уровня; размер нормативов (процентов) отчислений от регулирующих доходов в бюджеты нижестоящего территориального уровня; перечень доходов и нормативы фиксированных долей доходов (в процентах), закрепляемых за бюджетами нижестоящего территориального уровня; оборотная кассовая наличность.

При составлении проекта бюджета, уточнении бюджета в ходе его исполнения органы муниципального образования в пределах своей компетенции вправе:

определять объем финансирования из своего бюджета мероприятий по социально-экономическому развитию соответствующего муниципального образования в пределах планируемых бюджетных доходов, предоставленных дотаций, субвенций, а также с учетом привлекаемых заемных средств;

определять направления использования средств бюджета на инвестиции, собственные целевые программы, а также на совместные программы с органами государственной власти или местного самоуправления иных административно-территориальных образований, на внешнеэкономическую деятельность, мероприятия по охране окружающей среды (сверх ассигнований, выделяемых из экологических внебюджетных фондов), восстановление памятников природы и культуры, находящихся в ведении соответствующих органов власти, благоустройство городов, поселков и сел, содержание и капитальный ремонт жилищного фонда, объектов коммунального назначения, сети дорог соответствующего значения (сверх выделяемых ассигнований из дорожных фондов), образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, науки и культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, на содержание органов местного самоуправления и на другие цели;

увеличивать в пределах имеющихся средств нормы расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, науки и культуры, физической культуры и спорта, органов милиции и общественной безопасности, охраны окружающей среды и на другие цели;

определять в пределах имеющихся средств дополнительные льготы и пособия, а также в пределах имеющихся средств производить иные затраты на оказание помощи отдельным категориям населения, нуждающимся в социальной защите;

образовывать в пределах объема доходов своего бюджета резервные и целевые фонды;

объединять на договорной основе средства своего бюджета со средствами иных бюджетов, а также предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан для финансирования строительства, ремонта и содержания объектов производственного и непроизводственного назначения.

Отчет об исполнении бюджета и отчеты об использовании средств внебюджетных и валютного фондов составляются органами местного самоуправления. Отчет об исполнении бюджета должен составляться по всем основным показателям доходов и расходов в установленном порядке с необходимым анализом исполнения доходов (в том числе по обеспечению уровня закрепленных доходов и расходования средств).

**Заключение**

Итак, в нашей стране в процессе преобразований в стране создана новая система управления, состоящая из двух ветвей власти – государственной и местного самоуправления.

И одно из ключевых понятий местного самоуправления и основа его функционирования – муниципальное образование.

Особенностью настоящего этапа становления местного самоуправления и муниципальных образований, является то, что на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне идет активное развитие муниципального права. Как показала практика, основные причины возникновения споров в сфере применения норм этого муниципального права заключаются в недостаточном правовом регулировании вопросов местного самоуправления субъектом Российской Федерации; непризнании в ряде случаев права отдельных территорий на осуществление местного самоуправления; отсутствии уставов муниципальных образований; не назначении в установленные сроки выборов в органы местного самоуправления.

Еще раз подчеркнем, что муниципальное образование - городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Мы уже выделяли следующие элементы категории «муниципальное образование»:

- поселение или поселения, объединенные общей территорией в пределах которых осуществляется местное самоуправление;

- выборные органы местного самоуправления, действующие на территории данного поселения;

- муниципальная собственность и бюджет.

На наш взгляд, необходимо еще добавить к этим признакам:

- зарегистрированный устав местного самоуправления.

Таким образом, муниципальное образование выступает формой организации местного самоуправления.

В заключение отметим, что сейчас в нашей стране идет процесс формирования муниципальных образований: создана необходимая правовая база и условия для осуществления прав на местное самоуправление. И будем надеется, что «муниципальное образование» станет не просто еще одной «бюрократической организацией, а действительно рабочей формой местного самоуправления.

**Список литературы**

Нормативные акты:

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета, 25 декабря 1993 года.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета, 1 сентября 1995 г.

Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г., N 39, ст. 4464.

Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. N 1370 "Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г., №42, ст. 5011.

Обзор судебной практики Верховного Суда РФ "Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 1999 г., N8, стр. 17; N9, стр. 18; N10, стр. 15; N11, стр. 20; N12, стр. 4, 2000 г., N1, стр. 17.

Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. - М., 2000.

Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Окунькова Л.А. - М.: Фонд «Правовая культура», 1999.

Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Кудрявцева Ю.В. - М.: Фонд «Правовая культура», 1999.

Тихомиров Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - М.: Фонд «Правовая культура», 1999.

Замотаев А. Правовое обеспечение местного самоуправления // Российская юстиция, 1996, № 9.

Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция, 1996, №6.

Ершов В. Конституция Российской Федерации и местное самоуправление // Хозяйство и право, 1997, №4.

1. [1] Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Окунькова Л.А. - М.: Фонд «Правовая культура», 1999. – С. 129. [↑](#footnote-ref-1)
2. [2] Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российской газете, 25 декабря 1993 года. [↑](#footnote-ref-2)
3. [3] Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 августа 1995 г. N 35, ст. 3506. [↑](#footnote-ref-3)
4. [4] Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 28 августа 1995 г. N 35, ст. 3506 [↑](#footnote-ref-4)
5. [5] Обзор судебной практики Верховного Суда РФ "Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 1999 г., N 8, стр. 17; N 9, стр. 18; N 10, стр. 15; N 11, стр. 20; N 12, стр. 4, 2000 г., N 1, стр. 17. [↑](#footnote-ref-5)
6. [6] Тихомиров Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - М.: Фонд «Правовая культура», 1999. – С.56. [↑](#footnote-ref-6)
7. [7] Тихомиров Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - М.: Фонд «Правовая культура», 1999. – С.71. [↑](#footnote-ref-7)