1. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России

Развитию местного самоуправления в дореволюционной Рос­сии дали толчок земская и городская реформы Александра II. Особое место в истории местного самоуправления в России занимает XVI век. В XVI веке происхо­дит замена кормления, т.е. системы местного управления через наместников и волостелей специальными органами самоуправле­ния: губными и земскими учреждениями. Выборные губные учреждения образовывались для преследования разбойников и суда над ними. В 1555 г. указом Ивана IV система кормления упраздняется, и вводятся земские учреждения. Земские учреждения не имели всесословного характера. От участия в земских учреждениях были отстранены служилые люди. Земские органы действовали, как правило, в границах волостей. Земская власть осуществлялась земскими старостами. Полномочия земских властей распространялись на все ветви управления: полицейское, финансовое, экономическое. Осущест­вляли они и судебную власть. В XVII веке местное управление устанав­ливается система приказно-воеводского управления на местах. Воевода, назначаемый центральной властью, первоначаль­но осуществлял контроль за губными и земскими органами, не вмешиваясь в сферу их деятельности. Однако в дальнейшем воевода делается начальником по отношению к губным учрежде­ниям, которые были упразднены лишь при Петре I.

В 1699 г. в Москве была образована бурмистерская палата, которая являлась выборным органом. Бурмистерская палата была одно­временно органом местного общинного управления г. Москвы выполняла функции центрального учреждения для управления городами государства. Их власть рас­пространялась на все недворянское, но свободное население. В 20-х годах XVIII века эти учреждения были заменены магистра­тами. Это были выборные сословно-общинные учреждения город­ского самоуправления. В компетенцию магистратов входили во­просы: сбор податей, полиция, суд, народное образование. При этом суд был отделен от администрации. Лишь при Ека­терине II, в последней четверти XVIII века, были заложены осно­вы самоуправления, во многом определившие структуру местного управления на весь последующий период, вплоть до введения земских учреждений в 1864 г.

Екатерина II стремилась создать из всех сословий ряд местных организаций (“сословных обществ”), предоставив им известные права “по внутреннему управлению сих обществ”, а также воз­ложив на эти организации осуществление большинства задач местного управления. Сословным обществам было предоставлено право замещать по выбору значительную часть должностей губернской, городской и уездной администрации и суда. Были учреждены губернские и уездные дворянские собрания для выбора должностных лиц мест­ной администрации и суда, а также для заведования сословными нуждами. Для управления сословными делами учреждались долж­ности предводителей губернского и уездного дворянства.

Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II преследовали цель осуществить децентрализацию управления и развить начала местного самоуправления в России. Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. в губерниях и уездах создавались земские органы: выборные земские собрания (губернские, уездные) и избираемые ими соответствующие земские управы. Земское избирательное право было обусловлено имущественным цензом; выборы стро­ились на сословном начале. Уездное земское собрание составлялось из земских гласных, избираемых: а) уездными землевладельцами; б) городскими об­ществами; в) сельскими обществами. Выборы производились со­ответственно на трех избирательных съездах. При этом у крес­тьян выборы были косвенные: гласные избирались на съезде выборных от сельских обществ. В избирательных съездах не участвовали: а) лица моложе 25 лет; б) лица, находящиеся под уголовным следствием или судом; в) лица, опороченные по суду или общественному приговору; г) иностранцы, не присягнувшие России. Не могли быть избраны в гласные: губер­наторы, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губерн­ские и уездные прокуроры и чины местной полиции.

Земским органам самоуправления поручалось общее заведо­вание местными хозяйственными делами: 1) заведование имуществами, капиталами и денежными сбо­рами земства; 2) устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения, содержащихся за счет земств;3) меры обеспечения народного продовольствия;4) заведование земскими благотворительными учреждениями; прекращение нищенства; попечение о построении церквей;

5) попечение о развитии местной торговли и промышленности; 6) участие в попечении о народном образовании, здравоохра­нении; 7) исполнение возложенных на земство потребностей воин­ского и гражданского управления; участие в делах о почтовой повинности; 8) расклад тех государственных денежных сборов, которые по губернии и уездам возлагалось на земские уч­реждения; 9) назначение, раскладка, взимание и расходование, на осно­вании Устава о земских повинностях, местных сборов, для удов­летворения земских потребностей и др.

Земские и городские органы самоуправления не были подчи­нены местной правительственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем правительствен­ной бюрократии в лице министра внутренних дел и губернаторов. В пределах своих полномочий земские и городские органы само­управления были самостоятельны. Закон определял случаи и по­рядок, в которых их действия и распоряжения подлежали утверж­дению и контролю правительственных органов.

Таким образом, существовало две системы управления на местах: 1) государственное управление; 2) земское, городское самоуправление. При Александре III были пересмотрены и Положение о зем­ских учреждениях (1890 г.) и Городовое положение (1892 г.). Эти реформы преследовали прежде всего цель устранить те недостат­ки, которые выявила практика земского и городского самоуправ­ления. Выдвигалось предложение признать земское дело делом государственным. Органами губернского земства являлись губернское земское собрание и губернская земская управа.

Губернское земское собрание состояло, под председательст­вом губернского предводителя дворянства. Председателем управы мог быть избран лишь тот, кто имел право поступления на государственную службу, т.е. по общему правилу только дворянин или лицо с высшим образованием. Земские учреждения уезда включали: земское собрание и земскую управу с состоящими при ней учреждениями.

Земское собрание состояло из земских гласных, собиралось ежегодно на одну сессию не позднее октября месяца. Сессия продолжалась десять дней. Гу­бернатор мог ее продлить. Органы городское самоуправления включали: городскую думу под председательством городского главы. В состав городской думы кроме выборных гласных входили также председатель мест­ной уездной управы и депутат от духовного ведомства. Исполни­тельным органом городского самоуправления являлась городская управа, в состав которой входили от двух до шести членов (в зависимости от размера города). Председательствовал в город­ской управе городской голова, который так же, как и члены управы избирался городской думой. При этом избранными могли быть не только гласные, но и вообще все, имеющие право участия в городских выборах. Срок полномочий городских органов самоуправления в отличие от земских, избираемых на три года, был четыре года. Городская дума в соответствии с Городовым положением должна была проводить не менее четырех и не более 24 заседаний в течение года.

Компетенция органов городского самоуправления в общем была та же, что и компетенция земств: на них возлагалось удов­летворение потребностей населения, издание обязательных для местных жителей постановлений по вопросам противопожарным, санитарным и др. Городские думы могли устанавливать сборы: с недвижимого имущества (не свыше одного процента стоимости или одной десятой доходности); с промысловых свидетельств; с заведений трактирного промысла и др. Правительственная администрация в лице губернатора осу­ществляла надзор за земским и городским самоуправлением. Губернатор утверждал в должности членов управ и представлял на утверждение министру внутренних дел председателя губерн­ской земской управы и городских голов губернских и областных городов. Земские и городские управы были подотчетны представитель­ным органам самоуправления: земским собраниям и городским думам. Губернатор вправе был приостановить ре­шение губернского по земским и городским делам присутствия и направить дело министру внутренних дел. Министр либо входил в Правительствующий Сенат с представлением об отмене реше­ния губернского присутствия, либо предлагал губернатору при­вести его в исполнение.

Контроль губернатора за деятельностью земских и городских органов самоуправления проявлялся также в том, что ряд поста­новлений, принимаемых представительными органами земского и городского самоуправления, нуждались в утверждении губер­натора.

Органами сельского общества являлись сельский сход и сель­ский староста. Ведению сельского схода подлежали прежде всего дела хозяйственные, связанные с владением землей, прием чле­нов общества, вопросы о семейных разделах и др. Волость же представляла собой административную единицу. Территория волости состояла из земель одного или нескольких сельских обществ. В волостях насчитывалось в сред­нем 20 000 человек. На волостном управлении лежала забота об исполнении по­винностей, возложенных на крестьян, надзор за сельскими долж­ностными лицами и помощь местной полиции.

2. Организация местной власти в советский период

Характер и направленность процессов организации власти на местах в России изменились после Октября 1917 г. Сразу одним ударом ликвидировать органы земского и городского самоуправления было нельзя, особенно в тех районах, где новые органы власти — Советы — только еще создавались. С 19 декабря 1917 г. функционировал специальный наркомат по делам самоуправления, который возглавляли левые эсеры. Наркомат местного самоуправления просуществовал всего три месяца и был упразднен после того, как левые эсеры в марте 1918 г. в знак протеста против заклю­чения Брестского мира вышли из состава советского правительства.

Ликвидация старых органов самоуправления проводилась на основе циркуляра Нар­комата внутренних дел от 6 февраля 1918 г., в соответствии с которым подлежали роспуску городские и земские органы само­управления, выступающие против Советской власти. В основу организации власти на местах был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Местные Советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого централизованного государственно­го аппарата управления. Конституция РСФСР 1918 г. закрепила систему местных орга­нов государственной власти, которая включала областные, гу­бернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды Советов, городские и сельские Советы, а также избираемые ими исполнительные комитеты. Городские и сельские Советы избира­лись непосредственно населением. Съезды Советов формирова­лись на основе многостепенных выборов.

После принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. все звенья представительной системы в Россий­ской Федерации, как и в других союзных республиках, стали избираться на основе всеобщего, равного и прямого избиратель­ного права при тайном голосовании. Система съездов Советов была упразднена: все местные представительные органы государ­ственной власти стали именоваться Советами.

Местные Советы являлись самыми многочисленными органа­ми государственной власти Срок полномочий местных Советов изменялся в процессе исторического развития Советского государства. Согласно Кон­ституции РСФСР 1937 г. местные Советы избирались сроком на два года. Конституция РСФСР 1978 г. установила срок полномо­чий местных Советов в два с половиной года. В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию РСФСР в 1989 г. (после принятия соответствующих поправок к Конституции СССР) срок полномочий местных Советов стал пять лет. Законодательство о выборах устанавливало предельные нормы численного состава местных Советов.

Вопросы своей компетенции местные Советы рассматривали на сессиях, которые созывались их исполнительными комитета­ми. Сессия Совета длилась один день. На время ее работы Совет избирал председателя и секретаря для ведения заседаний сессии. Решения, принимаемые Советом на сессии подписывались пред­седателем и секретарем исполнительного комитета.

Советов являлись избираемые ими исполнительные комитеты в составе председателя, заместителей председателя, секретаря и членов.

Местные Советы, за исключением поселковых и сельских Советов, образовывали также отделы и управления исполнитель­ных комитетов, которые подчинялись в своей деятельности как Советам и их исполнительным комитетам, так и соответствую­щим вышестоящим органам государственного управления.

Депутаты местных Советов осуществляли свои полномочия, не порывая с производственной или служебной деятельностью. Депутат мог быть отозван по решению большинства избирателей округа.

Избиратели давали наказы своим депутатам, которые должны были учитываться Советами при разработке планов экономичес­кого и социального развития и составлении бюджета. Наказы подгонялись под планы, доводи­мые сверху, или принимались только те из них, которые не приносили больших хлопот. Значительное число наказов откло­нялось за неимением у местных Советов средств, необходимых для их осуществления. В соответствии с данным принципом в ведении вышестоящих Советов сосредоточивалось нормотворчество и планово-регулирующая деятельность. Вышестоящие Советы осуществляли руко­водство деятельностью нижестоящих органов государственной власти. Их акты были обязательны для исполнения нижестоящи­ми советскими органами власти. Вышестоящие Советы вправе были отменять противоречащие закону решения нижестоящих Советов, которые были им подотчетны и подконтрольны.

Одним из организационно-правовых выражений демократи­ческого централизма являлось двойное подчинение исполнитель­ных органов местных Советов: исполнительных комитетов, отде­лов и управлений. Исполнительные органы были подотчетны местным Советам, которые их формировали, и одновременно подчинялись соответствующим органам аппарата вышестоящих Советов. Все это преследовало цель обеспечить необходимую степень централизации государственного управления, прежде всего в вопросах планирования и бюджетно-финансовой деятель­ности. Местные Советы имели собственный исполнительный аппа­рат, который ими формировался и действовал под их руководст­вом. Наиболее важные вопросы должны были решаться депута­тами на сессиях Советов.

Важной особенностью организации и деятельности Советов являлось партийное руководство ими, основные направления ко­торого включали: а) выработку политической линии и указаний по основным вопросам, связанным с реализацией Советами по­литики партии; б) руководство формированием представитель­ных органов, подбор, расстановку, обучение и воспитание кадров, работающих в Советах; в) контроль за деятельностью советских органов по реализации партийных директив.

Местные Советы находились также в зависимости от испол­нительных и распорядительных органов. Формально исполнитель­ные комитеты были подотчетны и подконтрольны Советам. Од­нако практика советской работы была такова, что аппарат испол­нительных комитетов видел в депутатах своих общественных помощников. Такое отношение переносилось и на постоянные комиссии, и на Совет в целом. На сессиях практически не выбирались наиболее оптимальные пути решения проблем, а просто утверждались заранее подготовленные решения, в кото­рые не вносились какие-либо существенные добавления и по­правки. Аппарат исполнительного комитета готовил первую организационную сессию Совета нового созыва, а также по существу и все последующие сессии Совета. Он организовывал и проводил учебу депутатов. Все это способствовало непомерному разрастанию роли исполнительных органов в ущерб выборным.

3. Реформа местного самоуправления второй половины 1980-х гг. до принятия Конституции РФ 1993 г.

8 конце 80-х годов были предприняты попытки улучшить организационную структуру Советов: появились президиумы местных Советов, председатели Советов, которые должны были осуществлять некоторые функции, которые ранее принадлежали исполкомам (подготовка сессий Советов, координация работы постоянных комиссий Советов, учеба депутатов и др.).

Разрешить проблемы соотношения функций и полно­мочий президиумов местных Советов и исполкомов было сложно в изменившихся условиях политической жизни страны. Во многих местных Советах начались затяжные конфлик­ты между президиумами и исполкомами. В ряде случаев Советы стали ликвидировать исполнительные комитеты, делегируя испол­нительные и распорядительные функции президиуму Совета.

9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР”, кото­рый определил основные направления развития местных органов власти, принципы их формирования и деятельности как органов самоуправления, самоорганизации граждан. В соответствии с этим Законом основным звеном в системе местного самоуправ­ления должны были стать местные Советы как представительные органы власти. На свой территории Советы были вправе коорди­нировать деятельность всей системы местного самоуправления. Они образовывали свои органы, определяли их полномочия в соответствии с законами, самостоятельно устанавливали их структуру и штаты. Данный Закон ввел понятие “коммунальная собственность”. К коммунальной собственности относилось иму­щество, передаваемое безвозмездно Союзом ССР, союзными и автономными республиками, иными субъектами, а также имуще­ство, создаваемое или приобретаемое местным Советом за счет принадлежащих ему средств.

6 июля 1991 г. в РСФСР был принят Закон “О местном самоуправлении в РСФСР”, на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти, формирования систе­мы местного самоуправления в Российской Федерации.

Таким образом, были сделаны первые шаги на пути утверж­дения принципиально иных начал организации управления на местном уровне, нежели те, что были свойственны советской организации власти. Однако попытка ввести местное самоуправ­ление путем принятия союзного, а затем российского законов о местном самоуправлении, не реформируя по сути прежнюю сис­тему, не дала ожидаемых результатов. Местное самоуправление было декларировано, но не было обеспечено ни в материальном ни в организационном, ни, в должной мере, в правовом отно­шении.

Конституция Российской Федерации 1993 г., признавая и гарантируя местное самоуправление, выступает в качестве важней шей правовой основы дальнейшего процесса становления и раз­вития новой системы местного самоуправления.

**7. Муниципально – правовые отношения: понятие и структура.**

Юридические нормы, составляющие муниципальное право как отрасль права, регулируют различные по характеру общественные отношения. Это организационные, статусные, процессуальные, материальные и иные отношения. Это общественные отношения в самых различных сферах: экономики, финансов, бюджета, налогов, экологии, земли и других природных ресурсов, социальной сфере и т.д.Главными объединительными критериями данного круга общественных отношений являются, во-первых, их локально-территориальный уровень, а, во-вторых, специфический характер их содержания (исключительно вопросы местного значения). Муниципальное право, как отрасль российского права, призвана регулировать:- отношения, связанные с местом местного самоуправления в конституционном механизме РФ;- договорные отношения по взаимным обязательствам’ муниципальных органов и органов государственной власти различного уровня;- отношения, связанные с образованием, видами и структурой муниципальных органов и других организационных форм осуществления местного самоуправления;- отношения, связанные с установлением, разграничением и реализацией компетенции (полномочий) в области местного самоуправления;- отношения, касающиеся особенностей организации и деятельности муниципальных образований различного уровня;- отношения в сфере местных налогов, местного бюджета, муниципальной собственности и т.п.;- отношения, вытекающие из статуса муниципальных органов как юридических лиц.Предметом муниципального права является также практика деятельности муниципальных органов’.Из сказанного выше следует, что муниципально -правовые отношения - это регулируемые нормами муниципального права общественные отношения, связанные с организацией и функционированием местного самоуправления в городских и сельских поселениях, а также в других муниципальных образованиях.**4. Предпосылки становления и развития муниципального права.**

Основные направления развития местного самоуправления предопределяются теми задачами, которые решаются муници­пальными образованиями в соответствии с Конституцией Россий­ской Федерации, Европейской Хартией о местном самоуправле­нии, законодательством о местном самоуправлении. Местное самоуправление в системе управления государством и обществом через самостоятельное решение вопросов местного значения реализует следующие задачи: а) укрепляет основы народовластия; б) создает условия для обеспечения жизненных интересов населения; в) проводит мероприятия по социальной защите населения;

г) стабилизирует политическую систему; д) готовит кадры для муниципальных органов. Важнейшей задачей является развитие местной, муниципаль­ной демократии, создание оптимальной и эффективной системы местного самоуправления, как необходимого условия обретения Россией качеств правового демократического государства.

Муниципальное право призвано создать необходимые право­вые условия для реализации конституционных принципов фор­мирования и деятельности местного самоуправления, самостоя­тельного решения населением всех вопросов местного значения, развития форм и институтов прямой демократии.

Местное самоуправление, укрепляя основы народовластия, со­здавая условия жизнедеятельности людей, стабилизируя полити­ческую систему, является важным механизмом обеспечения единства страны.

Муниципальная власть наиболее приближена к гражданам и занята прежде всего решением их повседневных, самых неотлож­ных проблем.

В рамках Совета Европы, членом которого Российская Феде­рация стала в 1996 г., получил признание принцип субсидиарности — общий принцип институциональной организации власти и управления. Данный принцип нашел свое отраже­ние в Европейской Хартии о местном самоуправлении. Местное самоуправление представляет собой уровень политического учас­тия и решения вопросов, наиболее, близко расположенный к гражданину. Принцип же субсидиарности предполагает, что “ре­шения принимаются как можно ближе к гражданину”. Все, что можно решить на местах, не должно передаваться на вышестоя­щий уровень власти. При этом ответственность органов местного самоуправления должна определяться с учетом экономических, финансовых и иных возможностей. Самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и негосударственный статус его органов констатиру­ются в Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления, утвержденной постановлением Прави­тельства Российской Федерации от 27 декабря 1995 г., требуют перехода от централизованного руководства их деятельностью со стороны государственных органов исполнительной власти к зако­нодательному регулированию, методической поддержке местного самоуправления и формированию органами государственной власти субъектов Российской Федерации эффективной системы контроля за соответствием федеральному законодательству и за­конам субъектов Российской Федерации решений, принимаемых органами местного самоуправления.

Система гаран­тий должна обеспечивать организационную самостоятельность местного самоуправления, их экономическую самостоятельность в решении всех вопросов местной жизни, реальное равноправие муниципальных образований во взаимоотношениях между собой и с государственными органами. Объективной потребностью правового обеспечения местного самоуправления является развитие муниципального права.

Формирование и развитие местного самоуправления, муниципального права в Российской Федерации осуществляется с учетом не только отечественного опыта организации местной власти, но и под значительным влиянием зарубежного муниципального опыта. Особое значение для становления и развития местного самоуправления, его правового регулирования имеет Европей­ская Хартия о местном самоуправлении. Ее значение для разви­тия местного самоуправления и муниципального права в России состоит в следующем: Хартия показывает роль местной демократии, местного само­управления в управлении государством и обществом, которое выступает в качестве одной из основ демократического, правово­го государства. Развитие местной демократии, местного самоуп­равления обеспечивает стабильность в обществе, привлечение граждан к решению вопросов их жизнедеятельности;

Хартия закрепляет принципы организации местной власти, которые обязательны и для России — члена Совета Европы. Значение этого факта в том, что муниципальные образования получили (кроме федеральных гарантий своих прав) и междуна­родные гарантии;

Хартия — это документ, который отражает ценности, объеди­няющие народы всех государств. Благодаря Хартии, Конгрессу местных и региональных властей Европы возможность эффектив­но взаимодействовать получили не только государства, их цент­ральные органы, но и население, граждане в лице своих органов местного самоуправления.

Таким образом, Хартия дает мощный толчок развитию мест­ной демократии в Российской Федерации, поиску наиболее оп­тимальных и эффективных форм самоуправления с учетом луч­шего европейского опыта.

**5. Муниципальное право РФ как наука отрасль публичного права и его особенности.**

Муниципальное право является составной частью юриспруденции. Наука муниципального права относится к числу отраслевых наук. Ее предметом является изучение муниципального права как отрасли права. Она исследует, изучает специфические общественные отношения, регулируемые нормами муниципального права, содержание и виды самих этих норм, механизмы их реализации и т.п.Исходя из содержания предмета муниципального права как отрасли права, особенностей составляющих его общественных отношений, определяется характер и спектр основных теоретических проблем и задач современной российской науки муниципального права. Среди этих проблем важнейшими являются следующие: понятие местного (муниципального) самоуправления: соотношение его с государственным управлением; соотношение и содержание федерального, регионального и локального правового регулирования организации и деятельности муниципальных образований; проблемы территориальных основ местного самоуправления; полномочия и предметы ведения муниципальных образований и разграничение их с органами государственной власти; характер и формы взаимоотношений муниципальных органов с государственными органами; реальные гарантии местного самоуправления, защиты его самостоятельности, надежности, достаточной финансово-материальной обеспеченности; и, наконец, это изучение, обобщение практики деятельности местного самоуправления как в России, так и за рубежом.Если в самом общем виде сформулировать понятие муниципального права как науки, то можно сказать, что она представляет собой совокупность знаний, теорий, концепций о местном (муниципальном) самоуправлении, формах его осуществления, правовом регулировании в данной сфере общественных отношений.В заключение данной лекции можно сделать следующие выводы относительно понятия и предмета муниципального права РФ.Во-первых, муниципальное право связано с муниципальным (или местным) самоуправлением и, следовательно, его можно трактовать как право местного самоуправления, местное (локальное) право.Во-вторых, муниципальное право - комплексная отрасль права, которая включает как собственные правовые нормы, регулирующие отношения в сфере местного самоуправления, так и нормы других отраслей права, регулирующих отношений в данной сфере, но на локальном (местном) уровне.И, в-третьих, нормы муниципального права регулируют специфический круг общественных отношений, связанных с организацией и функционированием местного самоуправления в городских и сельских поселениях.

**6. Предмет, метод и система муниципального права.** Как известно, отрасли права различаются по предмету и методу правового регулирования. В характеристике отрасли права первостепенное значение имеет определение ее предмета, то есть совокупности тех специфических общественных отношений, которые нормами данной отрасли права регулируются и закрепляются.Таким образом, вопрос о предмете муниципального права - это прежде всего, вопрос о характере, объеме и особенностях общественных отношений, которые регулируются нормами муниципального права.Если определить в самом общем виде предмет муниципального права, то можно сказать, что им являются общественные отношения, возникающие в связи с организацией и деятельностью населения городских и сельских поселений по решению непосредственно или через образуемые им органы вопросов местного значения.Методы муниципального праваКаждая отрасль права имеет свои методы правового регулирования, то есть специальные юридические средства и способы воздействия норм права на общественные отношения.Муниципальное право РФ, будучи комплексной отраслью права, использует методы, присущие другим отраслям права, однако в специфическом для данной отрасли права их соотношении и переплетении. Так, являясь отраслью публично-частного характера, муниципальное право использует в механизме правового регулирования сочетание публично-правового (императивного) и частноправового (диспозитивного) методов правового регулирования.В основном, в сущностном плане, для местного самоуправления как публично-правового института характерно, безусловно, преобладание публично-правовых методов правового регулирования. Однако, в тех сферах правового регулирования местного самоуправления. которые касаются деятельности его органов как юридических лиц, реализации их полномочий в сфере управления муниципальной собственностью, местными финансами и т.п., используются, как правило, частноправовые методы.Методы правового регулирования во многом ориентированы на способы правового регулирования, к которым теория права относит дозволение, обязывание и запрет. Для муниципального права как комплексной отрасли права, характерно использование в механизмеправового регулирования таких способов правового воздействия как дозволение и обязывание

**10. Источники муниципального права: понятия, виды.** В общей теории права принято различать понятия источника права в материальном и в формальном юридическом смыслах.В первом значении под источником права понимаются те факторы, которые определяют сущностное содержание права. К ним принято относите прежде всего. материальные условия жизни общества, свойственные ему экономические отношения.В юридическом смысле в качестве источника нрава рассматриваются формы, в которых объективируются правовые нормы, получают общеобязательность и общеизвестность. Формами, выполняющими такую функцию, выступают в РФ соответствующие нормативные правовые акты.Таким образом, источниками муниципального права, в юридическом смысле, являются действующие в настоящее время в РФ правовые акты, содержащие нормы муниципального права.Виды источников МП

Во-первых, Европейская Хартия местного самоуправления и другие международно-правовые акты, касающиеся местного (муниципального) самоуправления.Внутрироссийская система источников муниципального права включает в себя три иерархически взаимосвязанных уровня нормативно-правовых актов.К первому уровню относятся нормативно-правовые акты федерального уровня, содержащие нормы муниципального права.Среди них важнейшее значение принадлежит действующей Конституции РФ. В ней содержится около двадцати статей, касающихся в той или иной степени местного самоуправления.Однако, особое значение имеют положения статей 12. 130-133. Для муниципального права Конституция РФ является базовым источником права, но не ее главным источником’.Следующую группу источников муниципального права федерального уровня составляют федеральные законы и федеральные конституционные законы, содержащие нормы муниципального права.Среди этих законов первостепенное значение имеет Федеральный Закон от 12.08.95 № 154 <Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ>, подписанный Президентом РФ 28 августа 1995 года и вступивший в силу с 1 сентября 1995 года, с последующими изменениями и дополнениями, внесенными в данный ФЗ. Можно с полным основанием сказать, что ФЗ № 154 является главным источником муниципального права РФ.По своей форме и содержанию данный закон носит рамочный характер. Этим законом федеральный законодатель определил основы местного самоуправления в РФ. закрепил общие принципы организации и деятельности муниципальных образований в нашей стране.Наряду с ФЗ № 154 к источникам муниципального права относятся также другие федеральные законы, содержащие отдельные муниципальные нормы. Среди них:<Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ>, <О милиции>. <Об основах налоговой системы РФ> <Об охране природной среды>, <О недрах>, <О закрытом административно-территориальном образовании> и другие. К источникам муниципального права федерального уровня относятся также: 1 ) Указы Президента РФ. содержащие нормы ‘ муниципального права и действующие в настоящее время (например. <Об основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ> 2) нормативные постановления палат Федерального Собрания РФ по вопросам местного самоуправления (например, постановление ГД РФ <Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных актах субъектов РФ> и др.):3) постановления Правительства РФ, содержащие нормы муниципального права (например, <Об утверждении Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления в РФ>);4) постановления и другие акты Конституционного Суда РФ, касающиеся местного самоуправления .Ко второму уровню источников муниципального права относятся нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы муниципального права. Это: конституции и уставы субъектов РФ, законы субъектов РФ о местном самоуправлении, о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований, о муниципальной службе и другие. Главное требование к этой группе нормативно-правовых актов состоит в том, чтобы они не противоречили КОНСТИТУЦИИ РФ (т федеральным законам в части. касающейся общих принципов организации и деятельности местного самоуправления в РФ.Наконец, к третьему уровню источников муниципального права относятся локальные (местные) нормативные правовые акты, содержащие нормы муниципального права. Речь идет о нормативных установлениях, прямо регулирующих общественные отношения на локальном уровне в сфере местного самоуправления и исходящие, прежде всего, от самих муниципальных образований (путем местного референдума).

**8. Европейская Хартия местного самоуправления**

была открыта для подписания в октябре 1985 года и вступила в силу в сентябре 1988 года. К началу 1996 года Хартию подписали 25 государств. В связи с принятием в начале 1996 года РФ в качестве полноправного члена Совета Европы, она подписала 27 февраля данную Хартию и обязалась в течение года ее ратифицировать и соблюдать. Подписавшие Хартию страны - члены Совета Европы исходили из того, что построение Европы должно базироваться на принципах демократии и децентрализации власти. Одним из важнейших условий для этого является защита и укрепление местного самоуправления, которое может обеспечить эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление.Хартия дополняет общеевропейские законодательные нормы в том, что касается формулирования прав и обязанностей местных сообществ и закрепляет необходимость подведения под независимость местных властей конституционной и иных законных основ, а также определяет принципы деятельности и концепцию формирования местных органов власти, отражающие природу и масштаб их правомочности.По своей структуре Европейская Хартия местного самоуправления состоит из преамбулы, трех частей и 18 статей.В преамбуле сформулированы цели и основопола-гающие идеи, в соответствии с которыми разработана настоящая Хартия. Главная идея состоит в том, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя, что право граждан участвовать в управлении государственными делами, как один из важнейших демократических принципов, непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне.В статье 1 зафиксировано обязательство сторон соблюдать статьи Хартии в том порядке и в объеме, как это преду смотрено статьей 12.Часть 1 Хартии называется <Конституционные и законодательные основы местного самоуправления>. которая включает статьи с 3 по II. В этих статьях сформулированы основополагающие принципиальные положения, касающиеся местного самоуправления: его понятие, сфера и объем полномочий, финансовая основа, правовая защита и др.Часть II включает так называемые <Особые положения> (статьи 12-14). Среди них важное значение имеют положения статьи 12, закрепляющей обязательства сторон соблюдать по меньшей мере двадцать пунктов части 1 Хартии, в числе которых по меньшей мере десять должны быть выбраны из следующих статей и пунктов: ст.2, ст.З п.1, п.2, ст.4 п.1,2 и 4,ст.5, ст.7 п.1, ст.8 п.2, ст.9 п.1,2 и 3, ст.Юп.1, ст. II. При этом сторонам, подписавшим Хартию, предоставляется право самим избрать те пункты и статьи, которые они обязуются соблюдать и уведомить об этом Генерального Секретаря Совета Европы.Положения Части III касаются вопросов процедур-ного характера, связанных с порядком подписания, ратификации и вступления в силу настоящей Хартии, а также ее денонсации, то есть прекращения ее действия в отношении той или иной стороны.

**41. Глава муниципального образования: правовой статус** 1 - 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. 2. 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.3. 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 заседаниях представительного органа местного самоуправления.4. Наименование главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления и сроки их полномочий определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.5. Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.**18 . Устав муниципального образования**Юридическая природа. Каждое муниципальное образование обязано иметь свой Устав, разработанный, принятый и зарегистрированный в установленном законом порядке. Подобного рода <акты-статуты> о местном (муниципальном) самоуправлении имеются в большинстве развитых зарубежных стран. Так. в ФРГ - это уставы коммун (общин), в США - муниципальные хартии и т.д.Среди других локальных нормативных актов Устав муниципального образования занимает главное место. Это документ комплексного нормативного характера. Несмотря на то, что в нем воспроизводятся все важнейшие принципиальные положения федерального законодательства и законодательства соответствующего субъекта РФ, касающиеся местного самоуправления, Устав в значительной степени призван детализировать и конкретизировать все, что касается организационно-правового статуса соответствующего муниципального образования. С этой точки зрения данный документ среди других локальных актов местного самоуправления носит базовый характер. Все другие акты, издаваемые органами и должностными лицами местного самоуправления, должны соответствовать и не противоречить не только федеральному и субъектному законодательству, но и уставу соответствующего муниципального образования. Таким образом, по своему содержанию и юридической природе Устав муниципального образования - это своего рода местная конституция.Устав муниципального образования вступает в сипу, то есть приобретает значение действующего нормативного правового акта, с момента его опубликования (обнародования) в соответствующих официальных печатных источниках на территории данного муниципального образования. Не опубликованный Устав применению не подлежит.Содержание Устава муниципального образования. Вопрос о содержании Устава муниципального образования является одним из сложных и дискуссионных в муниципальном праве и практике муниципального строительства.Учитывая то положение, что данный нормативный акт является базовым для соответствующего муниципального образования, в его содержание, естественно, должны включаться все основные нормы, регламентирующие его организацию и деятельность.Можно сказать, что перечисленные в п.1 ст.8 ФЗ № 154 положения являются своего рода модельным (типовым) Уставом муниципального образования в РФ.Итак. какие же положения должны быть указаны в Уставе муниципального образования?1. наименование муниципального образования. его территория, границы и символы. Если в состав муниципального образования входят территориальные образования, не являющиеся муниципальными (районы, округа, поселки и т.п.), они все должны быть перечислены в Уставе муниципального образования.2. вопросы местного значения, относящиеся к ведению соответствующего муниципального образования. Этот перечень вопросов перечислен в ст. 6 ФЗ № 154, а также в соответствующих законах субъектов РФ. Однако этот перечень касаеюя в целом муниципальных образований. В Уставе же конкретного муниципального образования этот перечень, естественно, закрепляется с учетом особенностей, специфики последнего.Кроме вопросов местного значения, относящихся к ведению данного муниципального образования, в его Уставе должны быть закреплены также вопросы, относящиеся к ведению соответствующих государственных органов, но законом переданные в ведение органов местного самоуправления.3. формы, порядок и гарантии непосредств. осуществления населением конкретного муниципального образования местного самоуправления на своей территории. Речь идет о таких прямых формах осуществления местного самоуправления населением, как местный референдум, муниципальные выборы, собрания, сходы, конференции граждан и т.п.4. виды, наименование, порядок образования, полномочия, сроки и формы деятельности, правовые акты выборных и иных органов и должностных лиц местного самоуправления на территории данного муниципального образования. При этом, вначале в Уставе четко закрепляется статус выборного представительного органа местного самоуправления, а затем уже главы муниципального образования и других органов и должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительного органа.5. экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования, перечень объекюв. находящихся в собственности населения данного муниципального образования, порядок управления муниципальной сооственностью, конкретные источники финансовых ресурсов муниципального образования, в частности, местные налоги и сборы, установленные на территории данного муниципального образования.6. гарантии местного самоуправления на территории данного муниципального образования, гарантии прав органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе соц. гарантии.7. ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления на территории данного муниципального образования перед населением последнего (выражение недоверия, отзыв и т.п.), перед государством (в том числе перед органами государственной власти соответствующего субъекта РФ) и перед физическими и юридическими лицами в гражданско-правовых отношениях.Таковы основные положения, которые должны найти обязательное отражение в тексте устава любого муниципального образования. Причем, именно в той логической последовательности, как они указаны в ФЗ № 154.

**19,21 Понятие местного самоуправления (юридическое закрепление).** Необходимо отметить, что как в нашей стране, так и за рубежом, трудно сегодня найти какое-либо универсальное определение понятия местного (муниципального) самоуправления. Так, в законе бывшего Союза ССР <Об общих начётах местного самоуправления и местного хозяйства>, принятого в 1990 году, была дана следующая формулировка: <Местное (территориальное) самоуправлениеэто самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей админнстративно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы.Российский закон о местном самоуправлении 1991 года практически многие положения союзного закона повторил, однако, кое-что изменил в определении понятия местного самоуправления в РФ: <Местное (территориальное) самоуправление в РФ - система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основеКонституции РФ и законов РФ, конституций и законов республик в составе РФ>.В этом определении (в отличие от предыдущего), во-первых, местное самоуправление понимается не как<самоорганизация граждан>, а как <система организации деятельности граждан>. Во вторых, в словосочетании <всех вопросов местного значения> исключено слово <всех>. Что касается указания в определении лишь на республики в составе РФ, то в то время еще не подписан был Федеративный договор, который значительно расширил субъектный состав РФ.В ФЗ № 154 от 12 августа 1995 года определение понятия местного самоуправления сформулировано следующим образом: <Местное самоуправление в РФ -признаваемая и гарантированная Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного с самоуправления вопросов местного значения. исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций>.Особенностью данного определения является то, что в нем нашло свое отражение положение статьи 12 новой Конституции РФ, принятой в 1993 году.Одним из недостатков всех трех определений является отсутствие в них указания на то, в каких территориальных пределах осуществляется местное самоуправление.Оригинальное определение понятия местного самоуправления сформулировано в Европейской Хартии местного самоуправления: <Под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность органов местного самоуправления регулировать и управлять в рамках закона и под свою собственную ответственность значительной частью государственных дел в интересах местного населения>.В данном определении, во-первых, достаточно четко указано на правосубъектность органов местного самоуправления, это <право и реальная способность>; во-вторых. что органы местного самоуправления <регулируют>, то есть имеют право издавать в рамках своей компетенции локальные нормативные акты, а также <управлять>, то есть осуществлять исполнительно-распорядительные. управленческие функции.И еще одна особенность в указанном определении: в отличие от российских субъектов осуществления местного самоуправления признается не население, а органы местного самоуправления.Обобщив все вышесказанное о понятии местного самоуправления, можно выделить ряд характерных для него признаков (применительно, естественно, к РФ). Итак. местное самоуправление в РФ это:1) самоорганизация или организация деятельности граждан РФ:2) в городских, сельских поселениях и на других территориях;3) для самостоятельного решения вопросов местного значения;4) либо непосредственно, либо через органы местного самоуправления; 5) под свою собственную ответственность;6) на основе Конституции РФ и законов РФ, конституций, уставов и законов субъектов РФ. а также уставов муниципальных образований;7) достаточной материальной и финансовой базы;8) исходя из интересов населения;9) его исторических, национально-этнических и иных местных особенностей и традиций.

**20. Принципы местного самоуправления в РФ**Принципы местного самоуправления - это, обусловленные природой местного самоуправления. коренные начала и идеи. лежащие в основе организации и деятельности местного сообщества, населения соответствующих городских и сельских поселений, формируемых им муниципальных органов, осуществляющих под свою ответственность управление местными делами.В основе организации и функционирования местною самоуправления в РФ лежат следующие принципы:- неукоснительное соблюдение прав и свобод человека и гражданина на любой муниципальной территории, в том числе права граждан на осуществление местного самоуправления;- выборность муниципальных органов и главы муниципального образования, а также избрание непосредственно населением на ключевые посты других муниципальных должностных лиц (например, руководителя Муниципальной милиции, руководителя муниципальнойналоговой службы, главного санитарного врача муниципального образования и других);- полновластие органов местного самоуправления в пределах установленной для них законом компетенции;- подконтрольность и подотчетность всех сторон деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления населению соответствующего муниципального образования;- законность в организации и деятельности муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления. Суть этого принципа применительно к местному самоуправлению состоит в том, что, во-первых, создание муниципальных образований, формирование органов местного самоуправления должны носить легитимный, то есть предусмотренный законом, характер; во-вторых, компетенция органов местного самоуправления не может определяться или изменяться иначе как на основании закона; в-третьих, законность здесь означает также то, муниципальные органы должны обладать в пределах своих полномочий самостоятельностью и определенной независимостью на территории муниципального образования от каких-либо волевых, не предусмотренных законом, влияний, давлений, командований. В то же время органы и должностные лица местного самоуправления должны нести ответственность за свои действия и решения в установленном законом порядке;- подконтрольность представительным органам местного самоуправления деятельности всех других муниципальных органов, их подразделений, должностных лиц местного самоуправления;- приоритет правовых актов представительных органов местного самоуправления (принятых, безусловно, в рамках их компетенции) над актами всех других муниципальных органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе и главы муниципальногообразования;- экономическая и финансовая самостоятельность местного самоуправления;- соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления установленным законом для него полномочиям;- принцип гласности, публичности в организации и функционировании местного самоуправления, его органов и должностных лиц:учет в деятельности органов местного самоуправления не только интересов местного населения, но также общефедеральных и региональных интересов на территории соответствующего муниципального образования.- принцип государственной поддержки местного самоуправления;- конструктивное сотрудничество и взаимодействие муниципальных органов, должностных лиц местного самоуправления с политическими партиями, общественными организациями и движениями, действующими на территории соответствующего муниципального образования.**38. Заседания (сессии) представительного органа местного самоуправления.** В соответствии с ФЗ ^ 154 представительный ОМС состоит из депутатов, является коллегиальным выборным органом. Следовательно, работа депутатов этого органа может быть организована, прежде всего, в форме совместной их деятельности. В качестве таковой ныне действующие представительные ОМС используют, как правило, форму заседаний (иногда - сессий). Заседание, как правило, является основной организационно-правовой формой деятельности представительных ОМС (думы. собрания депутатов, муниципального совета и др.).Наряду с такой формой работы представительных ОМС. как их заседания, работа депутатов осуществляется также в составе определенных групп, то есть депутатских комитетов, комиссий и т.п. Заседания последних являются организационно-правовой формой деятельности депутатов представительных ОМС.Организационно-групповой формой деятельности депутатов представительного ОМС следует также считать так называемые “публичные слушания”, которые проводятся либо в рамках всего представительного ОМС, либо в рамках отдельных его комитетов и комиссий, по вопросам. относящимся к ведению данных муниципальных органов. Наконец, деятельность депутатов представительного ОМС может носить индивидуальный характер, осуществляться в форме приема избирателей в своем избирательном округе, рассмотрения их жалоб, заявлений, обращение депутата с запросами и вопросами к должностным лицам местного самоуправления и органов государственной власти, выступления депутата перед своими избирателями с отчетом о своей работе и работе представительного ОМС и др.

**26.Понятие территориальных основ местного самоуправления в РФ .**Местное самоуправление осуществляется на определенной территории. Это территориальное самоуправление. В РФ местное самоуправление осуществляется на всей ее территории в городских, сельских поселениях и на других территориях.ФЗ № 154 относит к этим территориям территории городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований.Что касается городских поселений, то к ним в РФ относятся города и поселки городского типа. К первым относятся-, города федерального значения (их всего два -Москва и Санкт-Петербург); города республиканского, областного, краевого и окружного (автономного округа) значения; и города районного значения. Российское законодательство не предусматривает какого-либо исключения для тех или иных типов городов, на территории которых их население вправе осуществлять местноесамоуправление (это касается и городов федерального значения).К поселкам городского типа относятся рабочие поселки, курортные поселки и дачные поселки.К сельским поселениям на территории РФ относятся: сельские районы, сельсоветы, сельские поселки, села, деревни, станицы, хутора, аулы и т.п.Как видно из приведенного перечня территорий, местное самоуправление в РФ осуществляется, прежде всего, в пределах определенных административно-территориальных единиц, которые образуют территориальное устройство каждого из субъектов РФ и относятся к компетенции последних.Однако, территориальные основы местного самоуправления не всегда могут совпадать с административно-территориальными единицами. Оно может осуществляться и на территориях, не являющихся таковыми: округ (район) в городе: село; деревня; станица и др.Гщс раз подчеркнем, что в принципе местное самоуправление в РФ может осуществляться на любой части территории России. При этом, население городскою, сельского поселения, независимо от его численности, не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.Вместе с тем, в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, допускается ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях в РФ, однако, только на основании соответствующих федеральных законов. Этимитерриториями могут быть приграничные территории, военные городки, закрытые административно-территориальные образования.Субъекты РФ своими решениями не могут исключать какие-либо территории и право их населения на создание муниципальных образований и осуществление в них местного самоуправления, тем более без учета мнения населения этих территорий. В противном случае это бы противоречило Конституции РФ и Федеральному закону № 154^.Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования, независимо от форм собственности и целевого назначения.

**54. Органы Территориального общественного самоуправления (ТОС)**В соответствии с ФЗ № 154 (ст.27) под террито-риальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту жительства на части территории муниципального образования (территорияхпоселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые ими органы ТОС. Здесь можно сделать несколько выводов: Во-первых, ТОСН не является муниципальным самоуправлением. Его деятельность носит общественный характер, тогда как муниципальное самоуправление - это властная деятельность, имеющая правовую юридическую значимость. Во-вторых, - это форма участия населения отдельных микротерриторий муниципального образования в осуществлении местного самоуправления. Таким образом, участие в осуществлении местного самоуправления далеко не равнозначно <осуществлению местного самоуправления>. В-третьих, ТОСН функционирует под контролем органов местного самоуправления, что прямо закрепляется уставом соответствующего муниципального образования’. ТОС осуществляется населением как непосредственно (то есть путем созыва собраний, сходов, конференций граждан, проживающих на отдельных микротерриториях муниципального образования), так и через образуемые на этих собраниях органы ТОС: советы, комитеты микрорайонов, жилых комплексов, домов, улиц, кварталов и т.п. В соответствии с Уставом муниципального образования указанные органы могут являться юридическими лицами. Порядок организации и осуществления ТОСН определяется Уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ и нормативными актами органов местного самоуправления. Наряду с указанными в ФЗ № 154 формами участия населения в осуществлении местного самоуправления, граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, ФЗ № 154 и иным федеральным законам, законам субъектов РФ.

**73. Виды муниципальных систем зарубежных государств.**

Международно-правовые стандарты и практика зарубежных стран, касающиеся компетенции муниципальных органовВопросы компетенции (полномочий) органов местного самоуправления занимают важное место в правовом регулировании и практике деятельности зарубежных стран.Применительно к Европе общие положения и стандарты в данной области достаточно четко и полно сформулированы в Европейской Хартии местного самоуправления. Так. в преамбуле Хартии указывается, что органы местного самоуправления должны иметь “широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимых для этого средств”.В статье 4 Хартии вопросы компетенции детализируются следующим образом:- основные полномочия органов местного самоуправ-ления устанавливаются Конституцией или законом. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий (п.1);- органы местного самоуправления, в пределах установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти (п.2);- предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограни-чены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом (п.4). Эти и другие положения данного международно-правового акта являются обязательными для соблюдения странами, подписавшими его.В различных зарубежных странах полномочия местных органов обычно закрепляются специальными законами, а также законами, регулирующими отдельные отрасли государственного управления. В самом общем виде они могут устанавливаться и в конституциях. В федеративных государствах полномочия (компетенция) местных органов чаще всего регулируются актами субъектов федерации. В англосаксонских странах, в первую очередь в Великобритании, важным источником компетенции местных органов являются судебные прецеденты, во многом конкретизирующие компетенцию местных органов, устанавливаемую парламентскими актами.

**40. Статус депутата представительного органа местного самоуправления.**

1. Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита прав, чести и достоинства.2. Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не может быть меньше двух лет. Установленный срок полномочий не может быть изменен в течение текущего срока полномочий.3. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы выборного органа местного самоуправления нового состава.Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня вступления его в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица.4. Глава муниципального образования, депутат, член выборного органа местного самоуправления, другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе.5. Уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.6. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации.7 Депутаты члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления на территории муниципального образования не могут быть задержаны (за исключение случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта Российской Федерации.8. Депутатам и членам выборных органов местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, выборным должностным лицам местного самоуправления социальные гарантии, связанные с пребыванием на этих должностях, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

**63. Местный бюджет: понятие, структура.**

состоят из доходной и расходной части. В соответствии со ст.Зб ФЗ 154 в доходную часть местных бюджетов зачисляются:1) местные налоги, сборы, штрафы;2) отчисления от федеральных налогов, налогов субъектов РФ в соответствии с нормативами,установленными федеральными законами и законами субъектов РФ, закрепленными на долговременной основе;3) финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий;4) поступления от приватизации муниципального имущества;5) средства от сдачи муниципального имущества в аренду;6) поступления от местных займов и лотерей;7) часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций;8) дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления в соответствии с законом и решениями органов местного самоуправления;9) а также другие средства, образующиеся в результате деятельности органов местного самоуправления.Среди перечисленных доходных источников местные налоги и сборы относятся к собственным источникам. Действующее в РФ законодательство (Закон РФ от 27.12.91 “Об основах налоговой системы в РФ”) устанавливает перечень этого вида налогов и сборов.Органы местного самоуправления вправе:

- устанавливать в соотв. с законом ставки налога на прибыль для предприятий и других объектов, находящихся в муниц. собственности;- устанавливать местные налоги, сборы и пошлины в пределах, определенных законодательством;- устанавливать также тарифы на оплату бытовых, коммунальных, транспортных и других услуг, оказываемых предприятиями и организациями, находящимися в муниципальной собственности;- устанавливать в пределах причитающейся им доли налога на прибыль льготы по этим платежам любым предприятиям и организациям, находящимся на их территории. Расходы местных бюджетов

осуществляются за счет доходов, а также дотаций и субвенций, получаемых из федерального бюджета, или бюджета субъекта РФ. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. В случаях, если доходная часть минимального местного бюджета не может быть обеспечена за счет указанных доходных источников, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ передают органам местного самоуправления иные доходные источники федерального бюджета и бюджета субъекта РФ, при этом свободные переходящие остатки местных бюджетов предыдущего года в расчет не принимаются.Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации.Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются соответственно в федеральном бюджете. в бюджетах субъектов РФ. Органы местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования.

**56,57. Муниципальная собственность: понятие, состав, реестр мун. соб-ти.**Конституция РФ закрепляет такую форму собственности как муниципальная собственность, которая признается и защищается равным образом с частной, государственной и иными формами собственности. Известно, что право собственности включает в себя право владения, пользования и распоряжения собственностью, причем собственником является именно тот субъект, который наделен всеми тремя элементами права собственности. Статья 130, ч.1 Конституции РФ закрепила, что местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, использование и распоряжение муниципальной собственностью: иначе говоря, в соответствии с указанной конституционной нормой муниципальная собственность на территории муниципального образования принадлежит его населению, то есть ее законным собственником является население муниципального образования в целом, которое может самостоятельно распоряжаться и использовать муниципальную собственность, а может передавать это право ОМС, должностным лицам местного самоуправления данного муниципального образования в соответствии с его Уставом. Муниц. собств-ть имеет свой состав, куда входят:- средства местного бюджета;- муниципальные внебюджетные фонды;- имущество ОМС;- муниципальные земли;- 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. Каковы пути создания (образования) муниципальной собственности в РФ?1 - это передача муниципальным образованиям в установленном законом порядке федеральной собственности,

2 - это создание и приобретение муниципальным образованием, органами местного самоуправления, объектов муниципальной собственности за счет собственных средств.3 - это участие ОМС в иных формах собств-ти путем форм-я в них своей доли (пая), что является в этой части муниципальной собственностью.4 - это передача (или приобретение) в муниципальную собственность объектов негосударственной собственности (частной, общественных организаций и т.п.).Управление муниципальной собственностью относится к ведению ОМС, которые самостоятельно от имени населения муниципального образования пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом.Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе:- передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам;- сдавать их в аренду;- отчуждать в установленном порядке;- \* совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, не запрещенные законом:- определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов муниципальной собственности (например, обязательство не изменять основной профиль работы того или иного предприятия в течение 2 лет и т.п.).ОМС в соответствии с законом могут в интересах населения устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования. Одной из важных форм управления МУНИЦИПАЛЬНОЙ собственностью является ее приватизация. Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными ОМС самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.ОМС самостоятельно формируют и утверждают перечень (реестр) объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность соответствующего муниципального образования.Данный перечень (реестр) объектов (имущества) муниципальной собственности должен быть обнародован, носить открытый характер.

**69. Ответственность ОМС: понятие, виды. Ответственность перед населением, государством, физ. и юр. лицом.** Под ответственностью ОМС и .должностных лиц местного самоуправления понимается претерпевание ими в случае совершения ими правонарушений лишений личного. организационного или материального характера.Речь, в данном случае, идет прежде всего о мерах уголовной, административной, дисциплинарной, организационно-правовой (имущественной) ответственности, которые могут возлагаться на ОМС и должностных лиц местного самоуправления на основании и в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ.Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед:- населением муниципального образования;- государством;- физическими и юридическими лицами. Ответственность ОМС и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия. Порядок и условия ответственности ОМС и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения определяется уставами муниципальных образований.Недоверие населения муниципального образования ОМС и должностным лицам местного самоуправления может быть выражено на местном референдуме, либо на собрании (сходе) граждан муниципального образования. Ответственность ОМС и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции РФ, конституции, устава субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ, Устава муниципального образования.В этом случае, в зависимости от характера правонарушения и субъекта, совершившего правонарушение, к ним могут быть применены меры уголовной, - административной, дисциплинарной, гражданско-правовой ответственности и, в соответствии с действующим законодательством в РФ.Вместе с тем, ФЗ Н 154 предусматривает в случае нарушения законности в деятельности ОМС и выборных должностных лиц местного самоуправления, меры ответственности организационного характера, то есть досрочное прекращение их полномочий и назначение новых выборов законодательным (представительным) органов государственной власти субъекта РФ.Порядок реализации данной нормы предусмотрен п.З ст.49 и имеет как бы две стадии.1. В случае неоднократных нарушений ОМС и выборными должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, конституции, устава субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ, Устава муниципального образования, которые были установлены соответствующим судом, законодательный {представительный) орган государственной власти субъекта РФ может обратиться в соответствующий суд за заключением о признании несоответствия деятельности ОМС, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции РФ, конституции, уставу субъекта РФ, федеральным законам, законам субъекта РФ, Уставу муниципального образования.2. Если такое заключение соответствующего суда получено, то это будет являться основанием для рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ вопроса о прекращении полномочий соответствующего ОМС, выборного должностного лица местного самоуправления.Ответственность ОМС и должностных лиц местного самоуправления может наступить также в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения переданных им законом отдельных государственных полномочий, однако, в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.Ответственность ОМС и должностных лиц за осуществление делегированных полномочий может иметь различный характер: организационный (изъятие из их компетенции этих полномочий), финансово-материальный (прекращение передачи им соответствующих материальных и финансовых средств).

Ущерб, причиненный в результате неправомерных решений, действий или бездействия ОМС и должностных лиц местного самоуправления возмещается ими на основании судебного решения.

**45. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы, правовое регулирование.** В соответствии с ФЗ № 154 муниципальная служба понимается как профессиональная деятельность лиц на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.Лица, осуществляющие службу на должностях в ОМС. являются .муниципальными служащими. Принципы муниципальной службы – это основополагающие идеи, начала, закрепленные в нормах права (прежде всего таких отраслей права, как конституционное, муниципальное, административное, трудовое и др.), определяющие сущность и назначение муниципальной службы, составляющие фундаментальные основы функционирования и развития данного правового института.К принципам муниципальной службы относятся: - приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, определяющее смысл и содержание деятельности ОМС и должностных лиц местного самоуправления;- принцип законности;- самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий;- гласность в осуществлении муниципальной службы;- равный доступ граждан РФ к муниципальной службе;- профессионализм и компетентность;- подконтрольность и ответственность муниципальных служащих перед населением и государством;- единство основных требований, предъявляемых к муниципальной службе;- экономическая, социальная и правовая защищенность муниципальных служащих;- стабильность кадров муниципальной службы;- принцип внепартийности муниципальной службы. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должности, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется федеральными законами, законами и другими нормативно-правовыми актами. субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований и локальными нормативно-правовыми актами ОМС и выборных должностных лиц местного самоуправления.Специального федерального закона об основах муниципальной службы в РФ пока не принято. Однако, определенные рамки для данного правового института установлены ФЗ № 154 <Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ> (ст.21 и др.).В настоящее время многие субъекты РФ уже приняли ряд своих законов, регулирующих отношения муниципальной службы. **8. Субъекты муниципально-правовых отношений.**

Участники отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления и урегулированных нормами муниципального права, т.е. кроме перечисленных субъектов местного самоуправления сюда добавляются собрание, сход граждан; депутаты представительных ОМС; ТОСы; ассоциации и союзы; госорганы и их должностные лица; общественные объединения и движения; различные юридические и физические лица.**27.Муниципальное образование: понятие, виды, признаки.**

Городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная ФЗ 154, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

*Члены муниципального образования*: Только граждане РФ, проживающие на его территории.

*Ассоциации (союзы)*

МО в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, подлежащих регистрации в порядке, установленном для некоммерческих организаций.

Им не могут передаваться полномочия ОМС, выборных должностных лиц ОМС ни под каким предлогом.

Их решения носят только рекомендательный характер и принимаются на основе консенсуса.

***Символика МО***

МО вправе иметь собственную символику (герб, эмблемы, др. символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национально-этнические и иные традиции и особенности. Это право МО, но не обязанность.

*Характерные признаки муниципального образования*

Наличие территории городского или сельского типа;

Наличие на этой территории компактно проживающего населения, объединенного общими интересами;

Факт прямого волеизъявления населения данной территории на создание муниципального образования, а также его санкционирование соответствующими государственными органами субъекта РФ;

Осуществление в данных территориальных пределах местного самоуправления;

Наличие на данной территории муниципальной собственности;

Наличие местного бюджета;

Наличие выборных органов местного самоуправления.

**50. Местный референдум**

Голосование граждан по вопросам местного значения и является высшим непосредственным актом выражения власти народа (ст.3 Конституции РФ. ФКЗ «О референдуме», ФЗ № 124).

Решение, принятое на референдуме, обязательно к исполнению и опубликованию в СМИ.

Решение может быть признано недействительным:

1. при нарушении процедуры проведения референдума.
2. при опротестовании решения судом.
3. новым референдумом (по истечении 2 лет).

На референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

б) о формировании состава органов государственной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления, персональном составе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

в) об избрании, утверждении, о назначении либо о даче согласия на назначение на должность или на освобождение от должности депутатов и должностных лиц;

г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

**51. Собрания, конференции, сходы граждан**

1. Могут созываться, а могут не созываться (диспозитивный характер). Устанавливаются уставами МО на основе закона субъекта РФ.
2. Если сход обладает функциями представительного органа, то он обладает и полномочиями. В таком случае решения схода будут считаться правомочными при участии более 50% жителей МО.

Может выступать в форме территориального общественного самоуправления (ТОС). Может созываться по мере необходимости представительными органами, собрания проходят в присутствии представителей ОМС.

**53. Народная правотворческая инициатива**

1. Возможность население на создание проектов правовых актов по вопросам местного значения. Данный проект направляется в представительный ОМС, где рассматривается в открытом заседании в присутствии инициаторов. Это подлежит обязательному опубликованию.
2. При этом применяются положения о местном референдуме.

Такая возможность и порядок обращения фиксируется в уставе МО.

**36. Структура ОМС**

Определяется самостоятельно муниципальным образованием.

Структура определяется:

1. численностью населения;
2. размером территории;
3. конфигурацией территории;
4. инфраструктурой;
5. наличием финансово-экономических ресурсов;
6. историческим, географическими и другими особенностями;

составом населения, этническими и национальными характеристиками.

**25. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления.**К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:1) принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением;  
2) обеспечение соответствия законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;  
3) обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации обязанностей государства в области местного самоуправления;  
4) регулирование законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность;  
5) наделение органов местного самоуправления федеральным законом отдельными полномочиями Российской Федерации, передача им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий, контроль за их реализацией;  
6) установление государственных минимальных социальных стандартов;  
7) регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами;  
8) принятие федеральных программ развития местного самоуправления;  
9) компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти;  
10) регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;  
11) обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;  
12) установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;  
13) установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;  
14) регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов;  
15) осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;  
16) регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях;  
17) регулирование основ муниципальной службы;  
18) регулирование федеральными законами особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения.

9. Муниципально-правовые нормы: понятие, классификация.

Правовые нормы, регулирующие отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления принято называть муниципально-правовыми нормами, которые в своей совокупности и образуют муниципальное право как отрасль российского права. *Особенность норм* муниципального права определяется тем, что оно является комплексной отраслью права, поэтому муниципально-правовые нормы как бы раздваиваются, являются одновременно нормами гражданского, административного, финансового и других отраслей права. *Муниципально-правовые нормы* можно классифицировать по следующим видам: по объекту правового регулирования они делятся на нормы, закрепляющие местное самоуправление как форму народовластия, основы местного самоуправления, полномочия местного самоуправления, его гарантии и ответственность; по характеру предписаний - на нормы управомочивающие, обязывающие, запрещающие, отсылочные; по степени предписаний - на императивные и диспозитивные; по источникам, в которых они содержатся; по времени и территории действия, - на материальные и процессуальные нормы. *Совокупность* близких по характеру регулируемых общественных отношений муниципально-правовых норм представляет собой институт муниципального права. К институтам муниципального права относятся: конституционно-правовые основы местного самоуправления; территориальные основы; финансовые и экономические основы; формы осуществления местного самоуправления; органы и должностные лица местного самоуправления.

## **49. Муниципальные выборы**

1. Выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан.

2. Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации гарантируют проведение муниципальных выборов.

## **52. Обращения граждан в органы местного самоуправления**

1. Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

2. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца.

3. Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации может быть установлена административная ответственность за нарушение сроков и порядка ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

## **60. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, входящими в состав муниципальной собственности**

1. Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности.

2. Отношения между органами местного самоуправления и руководителями предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством.

61. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не ходящими в состав муниципальной собственности

1. По вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами строятся на основе договоров.

2. Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования.

3. Органы местного самоуправления не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

64. Местные налоги и сборы

1. Местные налоги, сборы, а также льготы по их уплате устанавливаются представительными органами местного самоуправления самостоятельно.

2. Население непосредственно путем местного референдума, на собраниях (сходах) граждан или представительные органы местного самоуправления с учетом мнения населения могут предусматривать разовое добровольное внесение жителями средств для финансирования решения вопросов местного значения.

## **68. Судебная защита на местное самоуправление**

Граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.

**12. Конституционные основы местного самоуправления**

. М.с. как основа конституционного строя.

Конституция РФ является основным законом на территории РФ. Именно она признает и гарантирует М.с. (ст. 3, 12, 130-133). Основываясь на конституционных положениях, Закон об общих принципах организации М.с. констатирует: «М.с. как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя РФ» (ст. 2).

Признание М.с. в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, иных (нежели в условиях центраоизации и концентрации власти)основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов М.с..

Конституция РФ, закрепляя М.с. в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантирует организационную обособленность М.с. его органов в системе управления обществом и государством. М.с. не входят в систему органов государственной власти и не рассматриваются как структурное подразделение государственной системы управления.

Гарантируя М.с. Конституция РФ устанавливает, что М.с. в пределах своей компетенции самостоятельно. Закон об общих принципах организации местного самоуправления определяет предметы ведения М.с. а также разграничивает полномочия органов гос. власти РФ.

В соответствии с Конституцией РФ ст.16 положения ее статьи 3 и 12, не могут быть изменены иначе как в Конст. порядке.

55. Финансово-экономическая основа местного самоуправления

Финансово-экономическая основа местного самоуправления является непременным условием реальности и эффективности муниципальной деятельности. Она обеспечивает хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служит удовлетворению потребностей населения.

С точки зрения муниципального права, финансово-экономические основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности и финансовых средств муниципального образования, а также отношения, возникающие в связи с управлением и пользованием государственными материальными и финансовыми средствами, переданными органам местного самоуправления в соответствии с законом.

В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджету, 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.

От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской федерации и уставами муниципальных образований, население непосредственно.

Финансовые средства муниципального образования (местные финансы) - это совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения, к ним относятся: средства местного бюджета; государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления; муниципальные внебюджетные средства; финансовые ресурсы предприятий, учреждений, находящихся в муниципальной собственности; средства, мобилизуемые на финансовом рынке (ссуды, займы, кредиты).

Наличие собственного местного бюджета является необходимым условием существования любого муниципального образования.

Конституция Российской Федерации закрепляет право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Расходная часть местных бюджетов определяется предметами ведения муниципальных образований и включает расходы на решение вопросов местного значения, реализацию планов и программ социально- экономического развития территорий. Кроме того, в расходной части местных бюджетов предусматривается финансирование отдельных государственных полномочий.

Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, должны ежегодно предусматриваться соответственно в федеральном бюджете и в бюджетах субъектов Российской Федерации.

Размер компенсации дополнительных расходов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, определяется одновременно с принятием соответствующего решения органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов Российской федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже государственных минимальных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Федерации за доходной частью местных бюджетов.

Показатели финансовой деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и организаций подлежат учету органами государственной статистики в установленном порядке.

**35. Полномочия представительных ОМС (ст. 15 ФЗ 154)**

1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

4) установление местных налогов и сборов;

5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

6) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Эти полномочия обязательно должны быть зафиксированы в уставе МО.

Функция контроля ни при каких обстоятельствах не может быть передана никакому другому органу.

Иные полномочия должны быть также зафиксированы в Уставе.

Объемы дополнительных полномочий определяются схемой ОМС.

**23. К вопросам местного значения относятся:**

1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;  
2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;  
3) местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;  
4) комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;  
5) содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;  
6) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;  
7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;  
8) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;  
9) регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;  
10) создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;  
11) контроль за использованием земель на территории муниципального образования;  
12) регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;  
13) организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло-, и водоснабжения и канализации;  
14) организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;  
15) муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;  
16) благоустройство и озеленение территории муниципального образования;  
17) организация утилизации и переработки бытовых отходов;  
18) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;  
19) организация и содержание муниципальных архивов;  
20) организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;  
21) создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;  
22) создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;  
23) сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;  
24) организация и содержание муниципальной информационной службы;  
25) создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;  
26) создание условий для организации зрелищных мероприятий;  
27) создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;  
28) обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;  
29) участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;  
30) обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

**31. Ассоциации и союзы муниципальных образований**

Муниципальные образования в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, подлежащие регистрации в порядке, установленном для некоммерческих организаций.

Ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления.

**32.Органы местного самоуправления (ОМС)**

Это выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти:

1. выборные ОМС, образуемые в соответствии с ФЗ № 154, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований;
2. иные органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

*К органам местного самоуправления не относятся*:

1. органы общественного территориального самоуправления населения;
2. органы общественных объединений, действующие на территории муниципального образования;
3. органы государственной власти РФ или соответствующих субъектов РФ, действующие на территории муниципального образования;

главы муниципальных образований, другие выборные должностные лица местного самоуправления.

**Структура ОМС**

Определяется самостоятельно муниципальным образованием.

Структура определяется:

1. численностью населения;
2. размером территории;
3. конфигурацией территории;
4. инфраструктурой;
5. наличием финансово-экономических ресурсов;
6. историческим, географическими и другими особенностями;

составом населения, этническими и национальными характеристиками.

**Компетенция ОМС**

Совокупность их полномочий, установленных Конституцией, законами и другими нормативно-правовыми актами, в соответствии и в рамках которых они осуществляют свою деятельность в тех или иных сферах местной жизни, в пределах соответствующих муниципальных образований.

Здесь под полномочиями понимаются предметы ведения МС и тот круг юридических прав и обязанностей, который закреплен за органами МС законом.

(ст. 71, 72, 73 Конституции РФ; ФЗ 154 ст. 6)

## Органы местного самоуправления

1. 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.

2. Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным. В субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами и законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга могут не создаваться выборные городские органы местного самоуправления городов Москвы и Санкт-Петербурга.

3. Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

4. Наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

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

6. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

**59. Управление муниципальной собственностью**

Управление относится к ведению ОМС. Они вправе, в соответствии с законом:

передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим или юридическим лицам;

сдавать их в аренду;

отчуждать в установленном порядке;

совершать с этим имуществом иные сделки, не запрещенные законом;

определять условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов муниципальной собственности.

Одним из важных источников доходов местного бюджета является *приватизация*. ОМС самостоятельно формируют реестр объектов, составляющих муниципальную собственность. Этот перечень должен быть обнародован.

ОМС вправе создавать муниципальные предприятия, учреждения и организации, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

**67. Гарантии местного самоуправления**

Совокупность юридических, экономических, социальных и организационных средств, которые обеспечивают или должны обеспечивать самостоятельность МС и защиту их прав и интересов.

Все гарантии носят правовой характер.

Выделяют:

общие гарантии – экономические, духовные, политические и пр.;

специальные гарантии – юридические гарантии.

Важнейшей гарантией ОМС (ст. 8 Конституции РФ) в РФ признается и гарантируется муниципальная собственность.

Гарантирование финансово-экономической самостоятельности – основа самостоятельности МС.

**28. Границы и состав территории муниц. образования.**

1. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории муниципальных образований - городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований - устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

В целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства допускается ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях федеральным законом.

Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

На внутригородских территориях городов Москвы и Санкт-Петербурга местное самоуправление осуществляется при сохранении единства городского хозяйства в соответствии с уставами и законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Население городских поселений, входящих в состав субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

2. Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения.

3. Вопросы об образовании, объединении, о преобразовании или об упразднении внутригородских муниципальных образований, установлении или изменении их территорий решаются с учетом мнения населения соответствующей территории представительным органом местного самоуправления города самостоятельно в соответствии с уставом города.

В субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге объединение или преобразование внутригородских муниципальных образований, установление или изменение их территорий осуществляются законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с их уставами и с учетом мнения населения соответствующих территорий.

**39. Акты представительного ОМС.**

*решения* – издаются представительным ОМС в коллегиальном порядке и носят нормативно-правовой характер;

*постановления и распоряжения главы муниципального образования* – принимаются на принципе единоначалия, занимают место ниже решений ОМС. Издаются в рамках компетенции главы МО и не должны противоречить законодательству РФ, субъектов РФ, Уставу МО и решениям представительного ОМС.

*Постановления* – нормативно-регулирующий характер.

*Распоряжения* – вопросы индивидуально-конкретного, оперативного характера.

*приказы, инструкции, методические письма, указания и распоряжения* – издаются руководителями отделов, управлений, служб и других структурных подразделений местной администрации и подконтрольны главе МО, который вправе отменять эти акты.

## Правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

2. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

**67. Гарантии местного самоуправления: понятие, виды, система. –** это меры, способы, приёмы, используя которые мы в полном объёме можем реализовать своё право на м.с. :

1. пол. гарантии (закрепление на м.с. в К.) как основы к. строя: провозглашение м.м. в качестве разновидности вида публичной власти;

2. соц. гарантии – гос-во устанавливает мин. соц. стандарты и в их объёме гарантирует фин. поддержку м.с.

3.фин - эк гарантии – сам-ть формирования местного бюджета, право иметь мун. соб.-ть, сам-ная её использование.

4.правовые (юр.) гарантии:

* закрепление права на м.с. как основного, те. К-ого.
* Суд. защита права на м.с.
* Отв-ть органов и должн. Лиц м.с.

**33. ОМС как юридическое лицо**

Право юридического лица имеет только ОМС, но не должностное лицо МС.

Являясь юридическим лицом, ОМС имеют обособленное имущество, собственные источники финансирования из местного бюджета, могут от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права и обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, арбитражном суде, иметь печати, штампы, бланки с собственной символикой, расчетные, валютные, текущие и иные счета в банковских учреждениях.

Выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования.