

Документ подписан простой электронной подписью

Информация о владельце:

ФИО: Фурсов Владимир Александрович

Должность: И.о. директора Пятигорского института (филиал) Северо-Кавказского

федерального университета

Дата подписания: 08.06.2026 15:04:44

Уникальный программный ключ:

1c378726a41fd0143ae5bccc8ba81860b00daa62

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования
«СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Пятигорский институт (филиал) СКФУ

Колледж Пятигорского института (филиал) СКФУ

МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ **ОП.07 МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

Специальность 40.02.04 Юриспруденция

Квалификация: Юрист

Пятигорск, 2026 г.

Методические указания для практических занятий по дисциплине ОП.07 «Муниципальное право» составлены в соответствии с требованиями ФГОС СПО по подготовке выпускника для получения квалификации «Юрист» и предназначены для студентов, обучающихся по специальности 40.02.04 Юриспруденция.

Пояснительная записка

Методические указания предназначены для проведения практических занятий по дисциплине ОП.07 «Муниципальное право» в соответствии с ФГОС СПО по специальности 40.02.04 Юриспруденция.

Практические занятия - одна из важнейших форм контроля за самостоятельной работой обучающихся над учебным материалом, качеством его усвоения. Готовясь к практическим занятиям, обучающиеся должны изучить рекомендованную литературу: первоисточники, соответствующие разделы учебников, учебных пособий, конспекты лекций и т.д. На практическое занятие выносятся наиболее значимые вопросы и темы по дисциплине.

Цель практических занятий - помочь обучающимся в усвоении вопросов теории, в приобретении ими необходимых навыков для самостоятельного изучения первоисточников, нормативных актов, учебной литературы, в ознакомлении с монографиями и другими научными работами по дисциплине. Для подготовки к практическим занятиям студентам можно рекомендовать следующие формы практических занятий:

- работа над нормативными источниками, документами, самостоятельный анализ их, ответы на вопросы преподавателя;

- составления самих опорных конспектов или конспектов развернутых.

В результате освоения дисциплины обучающийся должен:

уметь:

- оперировать понятиями и категориями муниципального права;
- анализировать, толковать, правильно применять действующие нормы муниципального права;
- использовать современные средства поиска, анализа и интерпретации информации, и информационные технологии для выполнения задач профессиональной деятельности;
- самостоятельно анализировать сложнейшие процессы становления и развития важнейших муниципально-правовых институтов в РФ;
- творчески применять полученные в ходе изучения данной учебной дисциплины знания для юридически правильной квалификации фактов и обстоятельств;
- принимать решения в точном соответствии с муниципально-правовыми нормами.

знать:

- основные принципы и содержание муниципального права;
- построение системы муниципальной власти, как элемента публичной власти в РФ;
- важнейшие принципы функционирования муниципальных органов(институтов);
- систему, особенности и классификацию муниципально-правовых норм, институтов и отношений, методы правового регулирования, а также иерархию источников муниципального права;
- сферу применения и реализации норм муниципального права;
- российское законодательство и судебную практику в сфере муниципально-правовых правоотношений.

Практическое занятие №1. Муниципальное право, как отрасль права, наука и учебная дисциплина

Цель: закрепить теоретические знания о муниципальном праве, как отрасли права, науки и учебной дисциплине.

Теоретическая часть

Муниципальное право, как и любая другая отрасль права, представляет собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих определенный круг общественных отношений.

Понятие муниципальное право появилось в российском правоведении сравнительно недавно. Само слово муниципалитет (от лат. *municipium* — самоуправляющаяся община) применяется в наших условиях к городским и сельским поселениям, т.е. к такому уровню общественной жизни, на котором осуществляется местное самоуправление. Практически значения муниципальный и местный идентичны и в равной мере употребляются по отношению к явлениям и структурам, связанным с местным самоуправлением.

Муниципальное право — комплексная отрасль права, сформировавшаяся на стыке нескольких отраслей. В основе данной характеристики муниципального права лежат особенности его предмета: общественные отношения, составляющие предмет муниципального права, представляют собой сложную, комплексную систему экономических, финансовых, социально-культурных, политических, организационно-управленческих отношений, возникающих в процессе организации и осуществления муниципальной власти, решения населением вопросов местного значения. Комплексный характер муниципального права означает, что это вторичная отрасль, которая формируется и развивается во многом «за счет» других, в первую очередь профилирующих, отраслей, заимствуя у них отдельные нормы и целые институты.

Муниципальное право — самостоятельная отрасль права, так как:

- 1) Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление как один из каналов осуществления народовластия (ч. 2 ст. 3), наделила население городских, сельских поселений и иных территорий статусом субъекта права (ст. 8, 9);
- 2) муниципальное право регулирует отношения в сфере местного самоуправления как одной из форм единой публичной власти;
- 3) местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Местное самоуправление можно рассматривать как элемент системы сдержек и противовесов;
- 4) местное самоуправление призвано решать вопросы местного значения, т.е. вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Предмет муниципального права — отношения в сфере осуществления местного самоуправления. Отношения в сфере осуществления местного самоуправления — деятельность населения, которая:

- а) признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации;
- б) осуществляется населением самостоятельно и под свою ответственность;
- в) направлена на решение непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения;
- г) осуществляется исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В целом муниципальное право регулирует общественные отношения, совокупность которых можно представить в виде следующих основных групп:

- отношения, возникающие в результате организации местного самоуправления как института народовластия;
- отношения, возникающие в процессе реализации права населения муниципального образования, а также отдельного гражданина на местное самоуправление;

- отношения, возникающие в связи с организацией деятельности представительных, исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления;
- отношения, связанные с регулированием статуса членов выборных органов и должностных лиц, наделенных полномочиями на отдельные публично-властные функции в сфере местного самоуправления, муниципальной службы, и муниципальных служащих;
- отношения, связанные с наделением отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления;
- отношения, возникающие в процессе взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти;
- отношения, возникающие в процессе межмуниципального сотрудничества.

На основе предмета муниципального права можно сформулировать и его понятие.

Муниципальное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления организации и функционирования местного самоуправления.

Следует учитывать, что это определение отражает не все, а лишь основные, наиболее важные характеристики муниципального права.

Под методом правового регулирования в муниципальном праве понимается совокупность средств и способов, с помощью которых правовые нормы воздействуют на общественные отношения в системе местного самоуправления, регулируют их.

В связи с тем, что муниципальное право охватывает сферы публичного и частного права, оно сочетает два способа регулирования общественных отношений в системе местного самоуправления: императивный и диспозитивный.

Императивный метод состоит в том, что в системе местного самоуправления принимаются решения на местных референдумах, собраниях, сходах, представительными и исполнительными органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления, которые обязательны к исполнению всеми субъектами правоотношений, действующими в пределах границ муниципального образования, т.е. в данном случае налицо отношения соподчиненности субъектов правоотношений, зависимость одних от других.

В случае невыполнения решений местного самоуправления, принятых в пределах его компетенции, наступает ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Императивный метод предусмотрен законодательством о местном самоуправлении для депутатов и выборных должностных лиц.

Диспозитивный метод заимствован из сферы частного права. Органы местного самоуправления являются юридическими лицами и самостоятельно выступают в гражданском обороте. Они вправе заключать договоры с юридическими лицами, с государственными органами. В данном случае применяется принцип юридического равенства субъектов отношений.

Муниципальные образования являются собственниками муниципальной собственности. От их имени органы местного самоуправления управляют и распоряжаются муниципальной собственностью.

При формировании муниципальной собственности органы местного самоуправления приобретают движимое и недвижимое имущество путем заключения договоров купли-продажи и т.д.

Таким образом, муниципальное право характеризуется сочетанием двух методов регулирования отношений в системе местного самоуправления: императивного и диспозитивного, что и отличает его от других отраслей права.

Муниципальное право воздействует на общественные отношения с помощью таких правовых приемов (способов), как предписание, дозволение, запрет, сочетание которых и определяет характер правового регулирования.

Преобладание предписания в комплексе способов юридического воздействия на общественные отношения характерно для императивного регулирования, которое предполагает субординацию субъектов, прямое подчинение. Правоотношения в данном случае возникают, как правило, в результате и на основании властного предписания. Наличие отношений

соподчиненности характерно, например, для административного права, регулирующего управленческие отношения.

Дозволение, признающее равноправие сторон, лежит в основе диспозитивного регулирования. Основанием возникновения правоотношений при этом выступает обычно договор. Диспозитивный метод регулирования присущ отраслям частного права: гражданскому, семейному и др. Наиболее сильное воздействие имеет место со стороны норм и институтов гражданского права. Гражданский кодекс РФ, как и другие нормативно-правовые акты гражданского законодательства, достаточно широко регулирует имущественные отношения с участием муниципальных образований, других субъектов (участников) местного самоуправления, которые становятся в этом случае одновременно и субъектами гражданского права. В ГК РФ закрепляется положение о том, что «городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами» (п. 1 ст. 124). От имени муниципального образования могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы местного самоуправления (ст. 125 ГК РФ). В рамках институтов гражданского права регулируются также отношения муниципальной собственности (ст. 215 ГК РФ) и ее приватизации (ст. 217 ГК РФ), правовой режим муниципальных унитарных предприятий (ст. 113 ГК РФ) и муниципальных учреждений (ст. 120 ГК РФ) и т.п.

Используются в муниципальном праве и запреты - способ юридического воздействия на поведение субъектов права, применяемый и при императивном, и при диспозитивном регулировании. Статья 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» запрещает лишать население городского, сельского поселения независимо от его численности права на осуществление местного самоуправления.

В муниципальном праве используется также метод гарантий, который широко применяется прежде всего на федеральном уровне правового регулирования местного самоуправления. Особенность этого способа воздействия состоит в том, что государство, признав местное самоуправление особым уровнем власти народа, установив, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что местное самоуправление самостоятельно решает вопросы местного значения, приняло на себя обязанность обеспечить не только судебную защиту от нарушений прав местного самоуправления, но и его организационную, финансовую, экономическую самостоятельность. В качестве примера можно привести ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая устанавливает, что образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. В соответствии с данным Законом федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны обеспечивать муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности (ст. 37).

Можно говорить об особом значении в муниципальном праве метода гарантий. Такая значимость объясняется федеративным характером государства, предоставляющим широкие полномочия субъектам Российской Федерации в области местного самоуправления. В целях обеспечения прав местного самоуправления Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» строго разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления. При этом закрепляется, что федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут ограничивать гарантированные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» права местного самоуправления.

Таким образом, в муниципальном праве не используется один из методов правового регулирования в качестве основного, специфического, присущего данной отрасли права, а имеет место синтез методов правового регулирования, что обусловлено предметом муниципального права и комплексным характером отрасли «муниципальное право». Все это создает особый режим муниципально-правового регулирования.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Понятие муниципального права и его особенности как комплексной отрасли права.
2. Место муниципального права в системе права России.
3. Источники муниципального права.
4. Муниципально-правовая наука.
5. Принципы муниципального права.
6. Система муниципального права.
7. Муниципально-правовая наука.

Практическое занятие №2. Понятие и сущность местного самоуправления. Основные теории местного самоуправления.

Цель: закрепить теоретические знания о понятии и сущности местного самоуправления, основных теорий местного самоуправления.

Теоретическая часть

Определение понятия местного самоуправления во многом обусловлено избранной государством теорией или совокупностью теорий этого института публичной власти.

Сама же теория местного самоуправления формируется на основе имеющегося практического опыта как отдельно взятого государства, так и группы государств. В свою очередь на основе теорий местного самоуправления формируются концепции местного самоуправления.

В научной и учебной литературе обосновываются различные точки зрения относительно концепций местного самоуправления. При этом авторы нередко используют такие термины как «концепция», «модель», «система» и т. п.

Если рассматривать эти точки зрения с позиций взаимоотношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти, а также участия местного самоуправления в осуществлении государственных функций, то представляется возможным, действительно, выделить две основные концепции (модели, системы) местного самоуправления:

- англосаксонскую - местное самоуправление освобождается от влияния государственных органов и осуществления государственных функций;
- европейскую континентальную - местное самоуправление ориентировано на реализацию государственных функций.

Местное самоуправление действует сотни лет на основе и англосаксонской, и европейской континентальной концепций. Каждое общество, каждое государство разрабатывает и применяет, как правило, концепцию местного самоуправления, соответствующую исторически сложившимся традициям.

Концепции местного самоуправления отличаются отношением местной власти к государству. Это отличие, естественно, накладывает отпечаток и на определение понятия местного самоуправления. Одно дело, когда местное самоуправление обладает автономией и не выполняет государственных функций, и совершенно другое, когда оно зависимо от органов государственной власти и совместно с ними осуществляет функции общественного и местного значения.

Первая концепция (англосаксонская) построена на общественной теории местного самоуправления, объединившей теорию свободной общины, хозяйственную теорию, а также частично юридическую теорию.

Применительно к англосаксонской концепции местное самоуправление целесообразно определить следующим образом.

Местное самоуправление - это местная публичная власть, реализуемая в рамках закона на территории соответствующего муниципального образования путем управления, осуществляемого жителями муниципального образования непосредственно, а также формируемыми ими органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления без вмешательства центральных органов власти на основе реальной материально-финансовой базы в целях решения задач местного значения.

Вторая концепция (европейская континентальная) построена на основе государственной теории самоуправления.

Государственная теория самоуправления была разработана Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом. Затем более детально основные ее положения были развиты в России И.Д. Беляевым, В.П. Безобразовым, А.В. Васильчиковым, А.Д. Градовским, Н.И. Лазаревским и другими учеными. Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством.

С учетом исторического и современного опыта понятие местного самоуправления, основанное на европейской континентальной концепции можно определить, на наш взгляд, следующим образом.

Местное самоуправление - это установленная государством в законах местная публичная власть, реализуемая в рамках закона на территории соответствующего муниципального образования путем управления, осуществляемого жителями муниципального образования, органами и должностными лицами местного самоуправления на основе реальной материально-финансовой базы, в целях решения задач местного значения и выполнения значительной части государственных дел с учетом интересов населения.

Данное определение носит комплексный характер. Оно построено на сочетании элементов надстроечных и базисных отношений, которые находятся в неразрывной связи. Местное самоуправление осуществляется путем управления. Значит, налицо совокупность управленческих отношений. Управленческие отношения выступают в качестве категории, гарантирующей связь и взаимодействие базиса и надстройки, управляемой и управляющей системы.

Теории о местном самоуправлении появляются в первой половине XIX века на основе рассуждений о взаимоотношении личности и государства, местных и центральных органов власти в условиях демократического государства и самодержавия. Местное самоуправление, предполагающее относительную децентрализацию и автономию, стало предметом внимания различных политических сил и движений, выгодным лозунгом в борьбе за власть. С ним связано проведение ряда реформ XVIII - XIX веков.

Среди зарубежных ученых большой вклад в развитие теории местного самоуправления внесли Токвиль, Гнейст, Штейн, Лабанд. Российской науке известны такие имена, как Васильчиков А.В., Безобразов В.П., Коркунов К.М., Чичерин Б.Н., Свешников М.И., Градовский А.Д., Михайлов Г.С., Лазаревский Н.И. и др.

Ученые использовали различный подход к определению числа теорий о местном самоуправлении.

Лазаревский Н.И. считал, что существуют всего четыре теории самоуправления: теория свободной общины; хозяйственная и общественная теория самоуправления; самоуправляющаяся единица, как юридическое лицо; политические.

Михайлов Г.С. доводит до нашего сведения наличие трех теорий самоуправления: хозяйственную и общественную; государственную; политические.

Фадеев В.И. называет пять теорий самоуправления: теория свободной общины; общественная теория самоуправления; государственная теория самоуправления; теория дуализма муниципального управления; теория социального обслуживания.

Теория свободной общины опиралась на идеи естественного права и была разработана немецкими учеными в начале XIX века. Цель этой теории состояла в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела общин. Община исторически является

предшественницей государства. Последнее появляется в результате объединения общин по экономическим и политическим мотивам. В догосударственный период община является независимой, самостоятельной единицей в решении всех задач. Она свободна от внешнего влияния. Сторонники теории свободной общины стояли на позиции независимости общины от государства.

Теория свободной общины получила свое отражение в ряде законодательных актов 30 - 40-х гг. XIX в. А Конституция Бельгии 1831 г. даже имела специальную статью об общинном управлении. Именно в этой Конституции наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями закреплялась и общинная (муниципальная) власть.

Однако на практике такой подход не имел успеха. Русские ученые Н.И. Лазаревский, Б.Н. Чичерин, В.П. Безобразов и другие считали теорию свободной общины несостоятельной и нежизнеспособной.

Хозяйственная и общественная теория самоуправления. Сущность данной теории состоит в том, что самоуправление есть заведование делами местного хозяйства. Ее сторонники утверждали, что собственные дела общины - это дело общинного хозяйства, и что таким образом самоуправление есть управление делами местного хозяйства. При этом на первый план выдвигались дела хозяйственного характера. Хозяйственная и общественная теория самоуправления, равно как и теория свободной общины, основывалась на противопоставлении государства обществу.

Теория общественного самоуправления получила широкое развитие в российской дореволюционной юридической науке. Н.М. Коркунов так определил содержание этой теории: Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои собственные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами.

Согласно теории общественного самоуправления дела хозяйственного характера должны выполняться общиной без вмешательства государства. В разделении государственных дел и дел местного значения виделось основание для самостоятельности местного самоуправления. Однако такие взгляды на местное самоуправление существовали достаточно недолго, поскольку на практике оказалось практически невозможно так разделить дела государственного управления и дела местного значения, чтобы выделить из них в чистом виде только местные хозяйственные дела.

Государственная теория самоуправления была разработана Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом. Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются, по существу, органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством. Самоуправление есть государственное управление - вот откровенный вывод школы германских юристов.

Сторонники теории государственного самоуправления доказывали, что предметы ведения, составляющие компетенцию местного самоуправления, входят в задачи государственного управления.

В России положения государственной теории были значительно развиты дореволюционными юристами (В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский) в 70-х гг. XIX в. Согласно мнению сторонников государственной теории того времени местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление. А.Г. Михайловский рассматривал самоуправление как часть общего государственного управления, как особую организацию государственной власти на местах, основанную на выборных началах. Составной частью государственного управления считал местное самоуправление и В.П. Безобразов.

Государственная концепция местного самоуправления базировалась на том положении, что учреждения самоуправления обязательно должны действовать и в общественных, и в

государственных интересах. Согласно этой концепции, местное самоуправление имеет своим источником государственную власть. Организация самоуправления на местах строится на основании закона. Выбор предметов деятельности не зависит от самоуправленческих органов, а определяется государством, формулируя вывод о соотношении государства и местного самоуправления.

Политические теории местного самоуправления. Согласно одной из политических теорий, созданной Р. Гнейстом, сущность местного самоуправления заключается в том, что оно осуществляется почетными представителями местного населения, выполняющими свои обязанности безвозмездно. Смягченной формой этой теории является учение О. Майера, согласно которому сущность самоуправления заключается в выполнении в нем должностных функций лишь в порядке побочных, не основных занятий.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Понятие и сущность местного самоуправления.
2. Основные теории местного самоуправления.

Практическое занятие №2. Местное самоуправление в зарубежных странах.

Цель: закрепить теоретические знания о местном самоуправлении в зарубежных странах.

Теоретическая часть

В зарубежных странах накоплен значительный опыт действия различных моделей местного самоуправления. Эти модели отличаются по порядку формирования органов местного самоуправления, предметам ведения местного самоуправления, характеру и особенностям взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти и т.п.

Знание и обобщение зарубежного опыта организации местного самоуправления объективно помогает выработать рекомендации по повышению эффективности организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

Англосаксонская муниципальная система существует в Великобритании, США, Канаде, Австралии и ряде других стран. В научной литературе именно ее традиционно называют первой муниципальной системой. Основными признаками англосаксонской муниципальной системы являются следующие:

- органы местного самоуправления имеют право предпринимать только те действия, которые прямо предписаны им законом. В случае нарушения этого правила акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий;
- органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти;
- основная единица местного самоуправления - приход;
- в компетенцию органов местного самоуправления входит: управление полицией, социальными службами, пожарная охрана, местные дороги, строительство и эксплуатация жилья, спортивные сооружения, общественный транспорт и др.

В США сложились три основные формы организации городского управления.

«Система мэр—совет», которая действует более чем в половине всех самоуправляющихся городов США. При этом может идти речь о «сильном» мэре и «слабом» мэре. На объем власти мэра, его позиции в системе муниципального управления влияют такие факторы, как процедура его избрания (мэр либо избирается непосредственно жителями, либо муниципальным советом; возможен и иной способ избрания мэра — мэром может стать муниципальный советник, набравший наибольшее число голосов на выборах в совет); срок полномочий мэра (это может быть и четыре года, и два года); право мэра налагать вето на решение совета и др.

«Система совет—менеджер» (или «городской управляющий»). Эта форма городского управления используется почти в 40 процентов случаев. Мэр и муниципальный совет нанимают профессионального чиновника-менеджера (городского управляющего), который руководит

городской администрацией и управляет городом как частным предприятием. Муниципальный совет и мэр являются политическими органами, определяющими общую политическую линию.

Третья форма городского самоуправления в США — «комиссия» — встречается достаточно редко, в небольших городах. Городское управление осуществляется комиссией, состоящей обычно из пяти членов, избираемых всеобщим голосованием. Члены комиссии одновременно выполняют функции совета и глав основных подразделений аппарата муниципального управления.

Вторая основная муниципальная система получила название французской (континентальной). Главное отличие французской системы местного самоуправления от англосаксонской заключается в характере взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Такая система используется в государствах с традициями централизации власти, значительным контролем органов государственной власти за местными органами власти.

Окончательные контуры этой системы определились во Франции после принятия в 1982 г. Закона «О правах и свободах местных коллективов», согласно которому:

- основной единицей местного самоуправления является коммуна, население которой избирает муниципальный совет сроком на 6 лет;
- избирательное право имеют граждане Франции, достигшие 18 лет;
- в компетенцию муниципального совета входит решение всех вопросов местного значения, за исключением тех, которые представляют непосредственно полномочия мэра;
- решения совета, принятые в пределах его компетенции, приобретают обязательную силу при условии, что они переданы представителю государства в департаменте и опубликованы;
- муниципальный совет на своей первой сессии избирает мэра, который является председателем коммуны; готовит сессии муниципального совета и исполняет его решения; управляет имуществом коммуны и имеет право совершения гражданско-правовых сделок; представляет интересы коммуны в судебных органах; назначает служащих и принимает решения об административных поощрениях и взысканиях; председательствует в административных комиссиях и др. Мэр уполномочен обеспечивать правопорядок и безопасность, принимать в связи с этим необходимые решения, включая санкции на арест, а также может выполнять иные полномочия, в том числе и те, которые ему может делегировать муниципальный совет.

Сходные системы регионального самоуправления во Франции существуют также на уровне департаментов и регионов.

Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляют государственные должностные лица - префекты департаментов и супрефекты коммун. Эти государственные должностные лица являются представителями центрального правительства Франции. Государственному контролю подлежат все без исключения решения органов местного самоуправления. Если представитель государства считает решение незаконным, он вправе предложить принявшему его органу отозвать или изменить его, а в случае непринятия мер - передать дело в административный суд. Обращение представителя государства в суд возможно и без предварительного обращения к издавшему решение органу.

Контролю подлежит исключительно законность решений. Предлагать органам местного самоуправления изменить свое решение по мотивам иного понимания целесообразности представители государства не вправе.

Принципиальным отличием данной системы от существовавшей до 1982 г. является перевод государственного контроля в режим исключительно *a posteriori*. До 1982 года решения органов местного самоуправления вступали в силу после одобрения их представителем государства.

Наряду с двумя указанными выше муниципальными системами в зарубежных странах встречаются и иные системы как разновидности двух основных систем, так называемые смешанные системы или отдельные модели местного самоуправления. В качестве примера можно назвать местное (коммунальное) управление Германии.

В Основном законе Германии (п. 2 ст. 28) гарантируется местное самоуправление и закреплено, что общинам должно быть предоставлено право самостоятельного решения всех

проблем общины в рамках закона и под собственную ответственность. Объединения общин в рамках действия своих функций, которые вытекают из законов, также обладают правом самоуправления.

В праве субъектов Германии - земель деятельность органов местного управления регулируется конституциями, положениями о местном управлении и отдельными законами. В рамках этих нормативных актов прослеживается, как правило, идея сквозного управления, при котором федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность.

К предметам ведения местного самоуправления Германии относятся: местные дороги, планирование и обустройство территории, социальная помощь и поддержка молодежи, строительство и содержание школ, обеспечение безопасности и др.

Для многих развивающихся зарубежных стран характерна весомая роль в местном управлении назначенных сверху представителей центральной власти, т.е. так называемого «прямого государственного управления на местах». Так, в Голландии бургомистр, являющийся председателем исполнительного органа муниципалитета, назначается королевским указом по рекомендации королевского комиссара по делам данной провинции после консультации с муниципальным советом. Он наделен некоторыми государственными полномочиями. На нем, в частности, лежит ответственность за полицию и пожарные службы.

Важнейшим источником муниципального права стран Европы является Европейская хартия о местном самоуправлении, разработанная и принятая Советом Европы по инициативе Постоянной Конференции местных и региональных органов власти в Европе (в настоящее время — Конгресс местных и региональных властей Европы). Данный документ помимо общих принципов и общих положений относительно осуществления местного самоуправления в Европе устанавливает обязательную силу отдельных положений Хартии для подписавших ее государств. Это такие положения, как гарантии защиты территории местным самоуправлением, право местного самоуправления определять свои внутренние административные структуры. Кроме того, Хартия включает положение об условиях осуществления полномочий на местном уровне, об источниках финансирования органов местного самоуправления, об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления. Хартия также закрепляет право органов местного самоуправления на объединение и право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Англосаксонская муниципальная система.
2. Назовите три основные формы организации городского управления в США.
3. Французская (континентальная) муниципальная система.
4. Смешанные системы или отдельные модели местного самоуправления

Практическое занятие №3. Объединение муниципальных образований

Цель: закрепить теоретические знания об объединении муниципальных образований.

Теоретическая часть

Территориальные основы местного самоуправления — институт муниципального права, представляющий собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения.

Вопросы организации власти в государстве неразрывно связаны с его территориальным устройством, ибо функционирование местных органов власти осуществляется в границах определенных территориальных единиц, на которые делится территория государства.

Такое подразделение территории государства именуется административно-территориальным делением: оно выступает неотъемлемой частью государственного устройства.

В Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 131) установлено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. В Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» детализируется это конституционное положение и уточняется, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Федерации (ст. 10).

Муниципальное образование - это территориальная единица, на которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и сформированные населением муниципального образования органы местного самоуправления.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено три типа муниципальных образований (с закреплением за каждым из них присущих ему полномочий).

Первый тип - городские и сельские поселения. Поселения наделяются полномочиями по решению вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения этих населенных пунктов.

Сельское поселение - это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городское поселение - это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Второй тип - муниципальные районы, объединяющие территории нескольких поселений. Муниципальные районы осуществляют на всей своей территории полномочия по вопросам местного значения, которые эффективнее реализуются на больших территориях, чем территория поселения, и в основном имеют межмуниципальный характер. При этом поселения, как отмечено выше, наделены собственным кругом полномочий, которые указываются в самостоятельно принимаемых ими уставах.

Муниципальный район - это несколько поселений или поселений и межселенных территорий (территорий, находящихся вне границ поселений), объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Третий тип - городские округа. Городские округа создаются, как правило, на базе городов республиканского, краевого, областного значения. Городские округа осуществляют полномочия как поселений, так и муниципальных районов.

Городской округ - это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Муниципальным образованием является также внутригородская территория города федерального значения - часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В 2005 г. в субъектах Российской Федерации были определены границы 24274 муниципальных образований, из них 20112 сельских поселений, 1823 городских поселений, 1819 муниципальных районов и 520 городских округов.

В статье 11 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» указаны требования к установлению и изменению границ муниципальных образований. Это следующие требования:

1) территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения (за исключением исторически сложившихся земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационных земель, земель для развития поселения) могут не включаться в состав территорий поселений;

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

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

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

5) в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями);

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

7) сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения;

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

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

10) административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района;

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

12) территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;

13) территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

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

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

16) территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающих муниципальных районов вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами.

К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в России. К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза выше средней плотности сельского населения в России. Перечень субъектов Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой или же высокой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Федерации. Эти перечни могут изменяться не чаще одного раза в пять лет.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р утверждены Перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения, а также Перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с высокой плотностью населения.

Согласно ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. В соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» изменение границ муниципального образования осуществляется региональным законом по инициативе населения, органов местного самоуправления, федеральных и региональных органов государственной власти.

Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним региональным законом для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Региональный закон об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других

муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования по вопросу изменения границ муниципального образования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования по вопросу изменения границ муниципального образования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

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

В Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» закреплена гарантия недопущения инициирования процедуры изменения границ поселений по инициативе органов публичной власти в случае снижения числа жителей таких поселений. В части 5 ст. 12 этого Федерального закона установлено, что уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% минимальной численности населения (т.е. сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый) после установления законами субъектов Федерации границ поселений не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, федеральными и региональными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

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

Согласно ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» преобразование муниципальных образований осуществляется региональными законами по инициативе населения, органов местного самоуправления, федеральных и региональных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним региональным законом для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Региональный закон о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования по вопросу преобразования муниципального образования либо на сходах граждан.

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

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования по вопросу преобразования муниципального образования либо на сходах граждан.

Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования по вопросу преобразования муниципального образования, проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Дайте определение понятию «территориальные основы местного самоуправления».
2. Что такое муниципальное образование?
3. Три типа муниципальных образований.
4. Требования к установлению и изменению границ муниципальных образований.
5. Изменение границ муниципальных районов.
6. Преобразование муниципальных образований.
7. Объединение двух и более муниципальных районов.

Практическое занятие №3. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Цель: закрепить теоретические знания о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Теоретическая часть

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями - вид делегирования полномочий с одного уровня власти на другой. Предметом наделения являются любые публично-властные полномочия, не относящиеся к вопросам местного значения и к исключительным полномочиям Российской Федерации, субъектов Федерации. Наделение возможно только в законодательной форме. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. Нельзя наделить органы местного самоуправления государственными полномочиями, например, актом правительства, договором.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РФ осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ - законами субъектов Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов законами субъектов РФ допускается, если это не противоречит федеральным законам. Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется

только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов РФ, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вышеизложенным требованиям является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Требования к законам о наделении.

Федеральный закон, закон субъекта РФ, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должен содержать:

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

Положения федеральных законов, законов субъектов РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта РФ о бюджете субъекта на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта РФ о бюджете субъекта на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Государственный контроль.

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Органы, должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления

органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.
2. Требования к законам о наделении.
3. Государственный контроль.

Практическое занятие №4. Муниципальные выборы.

Цель: закрепить теоретические знания о муниципальных выборах.

Теоретическая часть

Муниципальные выборы - это выборы, проводимые в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принимаемыми в соответствии с ним региональными законами.

Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

Выборы организуют и проводят избирательные комиссии. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать (т.н. активное избирательное право), а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, - быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (т.н. пассивное избирательное право). Гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях, других действиях по подготовке и проведению референдума.

Согласно ст. 32 Конституции Российской Федерации не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы местного самоуправления.

Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, устанавливаются только Конституцией Российской Федерации.

Уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

При наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.

Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на день голосования на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации участвуют в муниципальных выборах на равных основаниях. Если на выборах в представительный орган местного самоуправления образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет равное число голосов.

Гражданин Российской Федерации голосует на муниципальных выборах соответственно за кандидата (список кандидатов) или против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Голосование на муниципальных выборах является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

Выборы органов местного самоуправления и депутатов являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Согласно ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Под избирательной системой в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понимаются

условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов - допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

При проведении муниципальных выборов используются мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, а также избирательная система, соединяющая в себе две первые (смешанная).

Мажоритарная избирательная система - это избирательная система, в основе которой лежит принцип большинства голосов избирателей. Большинство голосов может быть абсолютным, когда превышена половина от общего числа избирателей; относительным, когда количество голосов избирателей, полученных одним кандидатом, превышает количество голосов, поданных за других кандидатов в отдельности; квалифицированным, когда избранным считается кандидат, получивший квалифицированное большинство голосов, которое превышает абсолютное большинство. Мажоритарная избирательная система была применена первой при выборах в представительные учреждения. Мажоритарная избирательная система является наиболее простой при определении результатов голосования. Один из основных недостатков мажоритарной избирательной системы состоит в том, что в ней не учитываются голоса избирателей, по тем или иным причинам оказавшихся в меньшинстве по результатам голосования.

Пропорциональная избирательная система - это избирательная система, в соответствии с которой мандаты в выборном органе распределяются пропорционально полученному партией или списком кандидатов числу голосов избирателей по всей стране или в одном из нескольких многомандатных избирательных округов. Пропорциональная избирательная система в настоящее время в мире более распространена, чем мажоритарная избирательная система. Применение пропорциональной избирательной системы позволяет решить основной недостаток мажоритарной избирательной системы и учесть при выборах голоса избирателей, по тем или иным причинам оказавшихся в меньшинстве по результатам голосования в конкретном избирательном округе. Партии, не набравшие большинство голосов избирателей в таких избирательных округах, но получившие необходимое число голосов в других избирательных округах, получают представительство в выборном органе. Первый в Российской Федерации представительный орган муниципального образования, полностью сформированный по пропорциональной системе, был избран в г. Волжском Волгоградской области.

В настоящее время государственная политика сводится к максимальному отсечению от участия в выборах всех общественных объединений, кроме политических партий. Само понятие «избирательное объединение» сводится к политической партии, имеющей, в соответствии с федеральным законом, право участвовать в выборах, а также к региональному отделению или иному структурному подразделению политической партии, имеющим в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. Единственной «избирательной отдушиной» для иных общественных объединений являются муниципальные выборы. При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий - не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Муниципальные выборы в системе местного самоуправления. Особенности муниципальных выборов.
2. Выборные органы местного самоуправления; понятия виды.
3. Правовая основа муниципальных выборов.

4. Основные принципы муниципальных выборов.

Практическое занятие №4. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Цель: закрепить теоретические знания о голосовании по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Теоретическая часть

Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления - это досрочное лишение мандата такого лица по воле избирателей.

Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, являясь одной из форм прямого волеизъявления граждан, основывается на Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 130) и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. ч. 1 и 2 ст. 24).

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Как правило, глава муниципального образования может быть отозван в следующих случаях:

1) если им не был отменен изданный им правовой акт или отдельные его положения, которые были признаны судом противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции (уставу), закону субъекта Федерации, уставу муниципального образования и при этом повлекли нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда;

2) если в результате его противоправных действий либо неисполнения им своих полномочий, установленных в федеральных законах, законах субъекта Федерации и уставе муниципального образования, соответствующему муниципальному образованию и (или) его населению нанесен существенный материальный ущерб, подтвержденный в судебном порядке;

3) если подтвержденное в судебном порядке систематическое неисполнение им своих полномочий, установленных в федеральных законах, законах субъекта Федерации и уставе муниципального образования, создает неустранимые препятствия для осуществления полномочий органами местного самоуправления, а равно для участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления;

4) если им был нарушен срок издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме, и данное нарушение подтверждено в судебном порядке.

Депутат представительного органа, как правило, может быть отозван в случае, если подтвержденное судом его систематическое неучастие в заседаниях данного органа депутатов без уважительных причин (болезнь депутата или его близких родственников, служебная

командировка) создает неустранимые препятствия для осуществления полномочий представительного органа.

Решение о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления принимается, как правило, представительным органом муниципального образования. Лицо, в отношении которого выдвинута инициатива по его отзыву, вправе присутствовать на соответствующем заседании представительного органа, представить его депутатам письменные возражения против проведения голосования по отзыву, а также в устном выступлении дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. О заседании представительного органа муниципального образования указанное лицо извещается не позднее чем за три дня до его проведения.

Решение о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления публикуется в официальных средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Одновременно с публикацией решения о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления в официальном печатном средстве массовой информации должны быть опубликованы объяснения перед избирателями отзываемого лица по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считаются отозванными, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Значимые правовые позиции по вопросу отзыва выборных лиц местного самоуправления были высказаны Конституционным Судом Российской Федерации. Так, очень важным является сформулированное Конституционным Судом положение о недопустимости введения облегченной процедуры отзыва. Конституционным Судом затрагиваются и весьма важные вопросы, связанные с основаниями отзыва. В силу особенностей местного самоуправления как публичной власти, наиболее тесно связанной с населением, которыми предопределяется роль отзыва в механизме местного самоуправления, то или иное решение либо действие (бездействие) выборного должностного лица, которое ставит под сомнение доверие к нему населения и является согласно уставу муниципального образования основанием для отзыва, может стать известным избирателям без его предварительного юрисдикционного подтверждения. Тем большее значение при отзыве приобретает судебная защита, предполагающая, в частности, возможность установления судом по инициативе отзываемого лица или другого надлежащего заявителя, что то или иное действие (бездействие) отзываемого лица не имело места или что от его воли не зависело наступление тех последствий, которые оцениваются как основание для утраты к нему доверия, и потому дальнейшее осуществление процедуры отзыва исключается.

Конституционный Суд указал, что на всех этапах процедуры отзыва выборное должностное лицо местного самоуправления должно иметь право давать пояснения по обстоятельствам, служащим основанием отзыва, защищать свои интересы. Лица, инициирующие процедуру отзыва, должностные лица, ответственные за организацию заседания представительного органа местного самоуправления, учитывая общие принципы демократических правовых процедур, должны обеспечить уведомление выборного должностного лица о времени и месте рассмотрения вопросов, касающихся его отзыва. Следует заметить, что, хотя и в интересах самого отзываемого лица явиться на соответствующие заседания и дать свои объяснения, оно вправе и не делать этого. Но, в свою очередь, это не должно приводить к затягиванию процедурных вопросов отзыва.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

Практическое занятие №4. Территориальное общественное самоуправление

Цель: закрепить теоретические знания о территориальном общественном самоуправлении.

Теоретическая часть

С каждым годом, в различных регионах Российской Федерации увеличивается число территориальных общественных самоуправлений (далее – ТОС), что повышает значимость местного самоуправления и показывает вовлеченность граждан в решение вопросов на местах. Которые в свою очередь, связаны с комфортным проживанием на определенной территории, осуществлением досуга, обеспечением безопасной жизнедеятельности. Территориальное общественное самоуправление может быть зарегистрировано в качестве общественной организации.

Для раскрытия данной темы, в статье будут даны ответы на следующие вопросы:

1. Территориальное общественное самоуправление как вид местного самоуправления
2. Понятие территориального общественного самоуправления
3. Формы территориального общественного самоуправления
4. Органы территориального общественного самоуправления
5. Устав территориального общественного самоуправления
6. Общенациональная ассоциация ТОС
7. Порядок создания ТОС

Территориальное общественное самоуправление как вид местного самоуправления

Данный термин закреплен в ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которой местное самоуправление в Российской Федерации означает форму осуществления гражданами власти в рамках действующего законодательства Российской Федерации, которые разрешают самостоятельно или через свои органы местного самоуправления вопросы местного значения для комфортной жизнедеятельности граждан, учитывая потребности и интересы населения.

Вместе с этим, для граждан предоставлены различные способы осуществления своей власти на местном уровне, к которым относятся:

1. Местный референдум;
2. Муниципальные выборы
3. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
4. Сход граждан;
5. Правотворческая инициатива граждан;
6. ТОС;
7. Публичные слушания;
8. Собрания и конференции граждан;
9. Опрос граждан;
10. Обращения граждан в органы местного самоуправления;
11. Другие способы осуществления власти на местном уровне.

Территориальное общественное самоуправление

Наиболее выделяющимся способом осуществления населением местной власти является создание ТОС. Это связано с тем, что жители определенных территорий создают ТОСы на долговременную перспективу, которые в свою очередь будут существовать продолжительное время.

Безусловно, если цель, ради которой был создан тот или иной ТОС была решена, то ТОС может прекратить свою деятельность. Однако не следует спешить с этим, так как данная форма осуществления власти населения на местах может разрешать не одну, а целый комплекс задач, связанными с:

1. Благоустройством дорог;
2. Строительством детских площадок, для проведения досуга;
3. Проведением спортивных и культурных мероприятий;
4. Помощью органам местного самоуправления в решении поставленных перед ними вопросов.

А также с иной деятельностью, направленной на благоустройство территорий, создание благоприятных условий жизнедеятельности, на защиту прав и интересов граждан, проживающих на определенной территории.

Исходя из перечисленных задач, необходимо перейти к определению ТОС, которое закреплено в ст. 27 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и означает одну из форм осуществления местной власти, при которой граждане самоорганизуются, по месту их жительства на определенной территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, на селенной территории, для разрешения вопросов местного значения, удовлетворения потребностей и интересов граждан, находящихся на определенной территории.

Формы территориального общественного самоуправления

Возникает вопрос, на какой именно территории может быть создан ТОС? Ответ на этот вопрос также дан в вышеуказанном ФЗ, в соответствии с которым граждане вправе осуществлять местную власть в рамках ТОС на таких территориях, как подъезд жилого дома, жилой дом, объединение жилых домов, жилой микрорайон, села, не являющиеся поселениями, другие территории проживания граждан.

При этом территориальное общественное самоуправление осуществляется гражданам в форме собраний, конференций или специальных органов ТОС, созданными на данных конференциях и собраниях гражданами, проживающими на определенной территории. Необходимо подробнее остановиться на вышеперечисленных формах осуществления территориального общественного самоуправления.

Первой из перечисленных форм является - собрание граждан.

Посредством собрания граждане могут осуществлять властные полномочия самостоятельно на определенной территории муниципалитета для обсуждения и выделения наиболее важных вопросов, задач, проблем, которые необходимо разрешить посредством создания различных проектов, а также для получения информации от органов местного управления о том, каким образом могут быть удовлетворены интересы граждан и разрешены проблемы, связанные с благоустройством территорий и комфортным проживанием граждан.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления ТОС правомерно, если в нем участвует не менее одной трети жителей определенной территории, каждый человек из которых достиг шестнадцатилетнего возраста.

Следующей формой организации территориального общественного управления является конференция граждан, которая представляет вариацию собрания граждан. В рамках данной конференции, представители населения собираются для обсуждения вопросов, входящих в компетенцию определенных органов муниципального образования, которые связаны также с определением потребностей и интересов граждан, касающихся территориального общественного управления. В данном случае, конференция граждан служит помощником в разрешении вопросов местного значения для органов местного самоуправления и даже разрешает задачи, входящие в компетенцию данных органов.

Полномочиями конференции и собрания являются:

1. определение структуры органов ТОС;
2. принятие устава ТОС и внесение в него различных правок;
3. избрание органов ТОС;

4. определение направлений деятельности ТОС;
5. утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета о ее исполнении;
6. рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов ТОС.

Органы территориального общественного самоуправления

Еще одной формой организации территориального общественного управления является создание и учреждение определенных органов. Действуют данные органы на основании устава ТОС.

Органами ТОС являются:

1. председатель ТОС (староста);
2. исполнительно-распорядительные органы;
3. общественные комиссии;
4. контрольно – ревизионные комиссии.

К полномочиям органов ТОС относятся:

1. представление интересов граждан, проживающих на определенной территории;
2. способствование осуществлению решений, которые были приняты на собраниях, конференциях граждан;
3. исполнение деятельности, связанной с благоустройством территорий или за счет проживающих на данной территории граждан или на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием местных бюджетных денежных средств;
4. внесение в органы местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов.

Устав территориального общественного самоуправления

Для того, чтобы ТОС начал осуществление своей деятельности и достигении поставленным перед ним задач, оно должно быть учреждено с момента регистрации его устава уполномоченным на это органом местного самоуправления.

Устав ТОС содержит следующие положения:

1. название территории, на которой действует ТОС;
2. цели, задачи, формы, направления деятельности ТОС;
3. порядок формирования, прекращения полномочий органов ТОС;
4. порядок принятия решений;
5. порядок приобретения имущества, его пользования и распоряжения;
6. порядок прекращения деятельности ТОС.

Необходимо заметить, что ТОС может быть создан как с образованием юридического лица в форме НКО, так и без его образования.

Если гражданами было принято решение создать ТОС без образования юридического лица, тогда его регистрация производится в органах местного самоуправления. При этом на осуществление намеченных планов гражданами они могут использовать исключительно собственные средства и средства из местного бюджета, если есть данная статья расходов.

Однако создание ТОС в качестве юридического лица имеет намного больше преимуществ. Так, на реализацию намеченных проектов можно использовать не только средства граждан и средства из муниципального бюджета, но и средства, выигранные в грантовых конкурсах, которые проводятся ежегодно и ждут каждого желающего попробовать свои силы.

Следующим преимуществом ТОС как юридического лица является возможность заключения договоров, как с органами местного самоуправления, так и с иными НКО, для осуществления совместной деятельности, для объединения общих усилий и достижения наиболее высоких результатов в улучшении комфорта жизни населения на определенных территориях.

Вместе с этим, у ТОС появляются дополнительные обязанности в связи с созданием юридического лица, которые связаны с осуществлением финансовой и статистической отчетности, отчетами о деятельности ТОС.

В заключение необходимо обозначить, что во многих субъектах Российской Федерации существуют ТОС, благодаря которым, граждане достигают поставленных целей, благоустраиваются территории, развивается инфраструктура, проводятся культурно-массовые и

спортивные мероприятия. Более того, достижение высоких результатов способствует еще большему вовлечению населения в участие в местных инициативах, а также в создание собственных проектов, направленных на благоустройство территорий и разрешение иных вопросов местного значения. Вместе с этим, органы местного самоуправления всегда стремятся поощрять проекты граждан посредством проведения различных конкурсов, по результатам которых награждаются победители. Информация о различных конкурсах, в которых могут участвовать ТОСы может быть размещена на официальных сайтах администраций регионов или официальных сайтах существующих ТОСов в регионе. Это мотивирует граждан стремиться делать свои территории лучшими, самыми благоустроенными и комфортными, как для проживания, так и для проведения различного досуга.

Общенациональная ассоциация территориального общественного самоуправления

В 2016 году на территории Российской Федерации была учреждена Общенациональная ассоциация территориального общественного самоуправления. В соответствии с ее Уставом данная организация осуществляет деятельность различной направленности:

1. оказывает юридическую помощь населению;
2. занимается просветительской деятельностью;
3. осуществляет волонтерскую деятельность;
4. информирует граждан о проделанной работе;
5. участвует в формировании нормативных правовых актов, направленных на регулирование деятельности органов ТОС;
6. поддерживает социально ориентированные проекты;
7. проводит различные конкурсы на определение лучшего проекта ТОС.

Органами управления Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления являются:

- Общее собрание членов;
- Правление;
- Директор;
- Ревизионная комиссия.

Члены Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления

В соответствии с Уставом Ассоциации ее члены имеют некоторые особенности в отличие от членов иных некоммерческих организаций. Членами данной Ассоциации являются:

- Граждане Российской Федерации, которые являются представителями различных ТОС;
- Граждане, являющиеся специалистами в сфере общественного территориального самоуправления, местного самоуправления и гражданского общества;
- ТОСы, зарегистрированные в качестве юридических лиц;
- Юридические лица, которые представляют интересы жителей, проживающих на определенной территории субъекта Российской Федерации.

Все вышеперечисленные участники должны разделять цели и задачи данной Ассоциации.

Данная организация имеет собственный сайт, включающий разделы по различным тематикам. Перейдя на сайт, можно узнать об истории организации, органах управления, услугах и новостях.

Создание ТОС

Создание территориального общественного самоуправления имеет некоторые особенности. Как было сказано ранее, ТОС может быть зарегистрированным без образования юридического лица и с образованием такового.

Для начала необходимо рассмотреть процедуру регистрации ТОС без образования юридического лица.

Одной из особенностей регистрации ТОС является то, что ТОС создается по желанию граждан, которые проживают на определенной территории. Именно они формируют инициативную группу, в которую могут входить лица, достигшие 16 лет, а их общее количество не должно быть меньше трех человек. В соответствии с тем, что ТОС осуществляет свою деятельность на определенной территории, инициативная группа должна определить ее границы,

после чего назначается дата проведения учредительного собрания. Граждане, проживающие на территории, на которой создается ТОС, должны быть уведомлены о вышеуказанной дате.

Существует несколько способов информирования населения о собрании:

- направление гражданам сообщения о собрании;
- информирование с помощью вывешенных объявлений в домах граждан, участвующих в создании ТОС;
- поквартирное информирование.

После того, как все граждане проинформированы о собрании, начинается его проведение либо в форме учредительного собрания, либо в форме конференции.

На собрании решается большой спектр вопросов: об избрании председателя и секретаря, о создании ТОС, о принятии Устава, об избрании высшего органа управления и исполнительного органа. После окончания собрания составляется протокол о его проведении.

Следующим шагом является подача документов Председателем ТОС в администрацию муниципального образования для регистрации Устава данного ТОС. Одним из таких документов является заявление о создании ТОС, которое подается на имя главы муниципального образования, подписываемое Председателем ТОС с указанием адреса места жительства заявителя и контактными данными для связи с данным лицом.

Также в администрацию необходимо предоставить:

- решение об установлении границ территории, на которой создается ТОС и на которой он будет осуществлять свою деятельность;
- протокол учредительного собрания или конференции;
- лист регистрации лиц, принимавших участие в вышеуказанном собрании;
- лист с указанием членов инициативной группы.

Все документы должны быть аккуратно оформлены и содержать подписи заявителя. Максимальный срок регистрации Устава ТОС - не более тридцати дней.

Процедуры регистрации ТОС без образования юридического лица и с созданием такового похожи. Но есть основное отличие: при создании ТОС в качестве юридического лица, организация регистрируется не в администрации муниципального образования, а в Управлении Министерства Юстиции России определенного субъекта. Это связано с приобретением особого статуса – юридического лица, сведения о котором вносятся в Единый государственный реестр юридических лиц.

Документы, которые подаются на регистрацию в Министерство Юстиции, идентичны документам другим организационно-правовым формам НКО.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Территориальное общественное самоуправление как вид местного самоуправления.
2. Территориальное общественное самоуправление.
3. Формы территориального общественного самоуправления.
4. Органы территориального общественного самоуправления.
5. Устав территориального общественного самоуправления.
6. Общенациональная ассоциация территориального общественного самоуправления.
7. Создание ТОС.

Практическое занятие №5. Структура органов местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования.

Цель: закрепить теоретические знания о структуре органов местного самоуправления, представительном органе муниципального образования.

Теоретическая часть

Органы местного самоуправления (ОМС) - избираемые непосредственно населением и образуемые представительным органом муниципальные образования (МО), наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Виды:

1. В зависимости от способов формирования:
– выборные – представительный орган
– создаваемые представительным органом муниципального образования – контрольный орган муниципального образования;

2. По способу функционирования и принятия решений:

- коллегиальные - местная администрация
- единоначальные - глава муниципального образования

3. По характеру компетенции:

- общей компетенции - представительные, глава
- органы специальной компетенции - контрольный орган

Требования, предъявляемые законодательством к муниципальным органам:

1. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, иные вопросы организации деятельности данных органов определяются уставами.

2. Наименование органов местного самоуправления устанавливаются законами субъектов с учетом исторических, национальных и иных местных традиций.

3. Органы местного самоуправления не входят (ст 12 КРФ) в систему ОГВ. Но ОГВ субъекта участвуют в процедуре назначения главы администрации по контракту.

Структуру органов местного самоуправления составляет:

1. Обязательные органы

Представительный орган МО (законодательный)

Глава МО – может быть либо главой местной администрации, либо председателем представительного органа.

Местная администрация – исполнительно-распорядительный орган.

2. Факультативные. Наличие этих органов не задается законодательством. Если в своем уставе муниципальное образование закрепило такой орган, он для данного муниципального образования из разряда факультативных переходит для этого муниципального образования в обязательные.

Контрольный орган МО - предназначен для контроля, исполнения местного бюджета, например, Счетная палата, ревизионная комиссия.

Иные органы и выборные должностные лица МС, предусмотренные уставом МО.

Выборные и иные органы МСУ являются юридическими лицами в соответствии с уставами МО.

Органы и ДЛ МСУ не являясь составной частью системы ОГВ представляют собой самостоятельную форму реализации населением своей власти. Они осуществляют деятельность, которая носит властный характер, поэтому принимаемые в пределах их полномочий решения обязательны для всех лиц, находящихся на территории данного МО. Данные решения могут быть отменены только органами принявшими их либо признанные не действительными решения суда.

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

Наличие представительного органа обязательно в МО. В исключительных случаях, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, представительный орган поселения не формируется. Его полномочия осуществляются сходом граждан.

Структура определяется населением самостоятельно:

- руководящие органы представительного органа.
- функционально-отраслевые структурные элементы (комиссии: постоянные и временные)
- объединения депутатов (фракции, депутатские группы)
- аппарат представительного органа.

Руководящие органы:

Председатель - им может быть избранный на заседании представительного органа депутат, либо глава муниципального образования, если уставом предусмотрено что он по должности входит в представительный орган и является его председателем.

Председатель и его заместители работают в составе представительного органа на освобожденной основе и получают вознаграждение на основе местного бюджета. Представительный орган может иметь в своем составе не более 10% депутатов, работающих на освобожденной основе.

Представительный орган состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Численный их состав определяется Уставом МО. Численность представительного органа зависит от:

- размеров МО
- исторических, религиозных, национальных и иных традиций
- объема работы представительного органа и т.д.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек. Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Срок полномочий представительного органа не более 5-и лет. Как правило, 4 года. Приступает к работе представительный орган после избрания 2/3 от установленного числа депутатов – эта норма называется нормой представительства.

Порядок формирования представительного органа: общее и особенное. Основания досрочного прекращения.

Представительный ОМС – это выборный ОМС, наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, представляющий интересы населения и принимающий от его имени муниципальные правовые акты, действующие на территории МО. Наличие представительного органа обязательно в МО.

Если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, представительный орган поселения не формируется. Его полномочия осуществляются сходом граждан.

2 способа формирования:

1) Формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава.

Он формируется по первому варианту, если такое решение в течение 1 года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем 2/3 поселений, входящих в состав муниципального района.

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать 2/5 от установленной численности представительного органа муниципального района.

Приступает к работе представительный орган после избрания 2/3 от установленного числа депутатов – эта норма называется нормой представительства.

Срок, на который избирается представительный орган, устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. В случае досрочного роспуска не позднее, чем через 3 месяца должны быть назначены новые выборы.

Досрочное прекращение полномочий:

1) Если соответствующим судом установлено, что представительным органом принят НПА, противоречащий КРФ, ФЗ, основным и текущим законам субъектов, а так же уставу МО

2) В случае принятия решения о самороспуске в порядке, установленном уставом муниципального образования

3) Вступление в силу решения суда субъекта о неправомерности данного состава депутатов в представительном органе.

4) Преобразование муниципального образования.

Компетенция представительного органа: понятие, виды. Порядок ее осуществления

Представительный ОМС – это выборный ОМС, наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, представляющий интересы населения и принимающий от его имени муниципальные правовые акты, действующие на территории МО.

Компетенция определяется: видом МО и характером вопросом местного значения.

Исключительной компетенция – входят вопросы, которые могут быть решены только представительным органом на его заседаниях:

- 1) принятие устава МО и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования
- 5) определение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий
- 7) контроль за исполнением ОМС и ДЛ местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- 8) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Полномочия общего характера – могут осуществляться как самим представительным органом, так и исполнительными органами на основе принципа разграничения полномочий:

- 1) утверждение структуры местной администрации
- 2) создание контрольного органа
- 3) формирование избирательной комиссии муниципального образования;
- 4) назначение муниципальных выборов и местных референдумов;
- 7) осуществление финансового контроля;
- 8) установление порядка предоставления муниципальных гарантий, порядка предоставления бюджетных кредитов из бюджета МО;

Порядок деятельности представительного органа. Виды принимаемых актов.

Основной организационно-правовой формой деятельности представительного органа являются сессии или заседания. Они могут быть:

- Очередными - порядок созыва и проведения устанавливается его регламентом.
- Внеочередными – по мере необходимости, по письменному предложению его председателя, одной из постоянных комиссий, 1/3 депутатов, по письменному предложению главы МО.
- Открытыми
- Закрытыми. Порядок проведения закрытых заседаний предусматривается регламентом представительного органа

Заседание считается правомочным, если на нем присутствует более двух третей депутатов - кворумом.

В начале каждого заседания утверждается его повестка.

Основной функцией представительного органа является нормотворческая, поскольку все свои полномочия он реализует в форме правовых актов.

Вопросы, касающиеся наименования актов, порядка их принятия, определяются уставом.

Гордума принимает:

1. Решения - акты, принятые по общеобязательным вопросам.
2. Постановления - по вопросам формирования постоянных и временных органов думы, признания полномочий депутатов, одобрения проектов решений, кадровым вопросам думы и иным вопросам внутренней организации деятельности думы.

Решения думы направляются на подпись главы думы не позднее 5-дневного срока со дня их принятия.

Решения, принятые думой, могут быть возвращены главой города для повторного рассмотрения. Если решения принимаются повторно, то глава города подписывает решение либо обращается в суд.

Постоянные комиссии представительного органа МО.

Из числа депутатов в представительном органе создаются постоянные или временные комиссии.

Постоянные комиссии в рамках своих направлений обычно:

- осуществляют подготовку заключений по проектам правовых актов представительного органа

- разрабатывают проекты решений и иных правовых актов;
- организуют проведение депутатских слушаний;
- содействуют депутатам, помощникам депутатов в их деятельности.

В городской думе в обязательном порядке создаются следующие постоянные комиссии:

1. По бюджету и экономической политике
2. По местному самоуправлению, связям с общественностью и СМИ
3. По социальной политике
4. По городскому хозяйству и муниципальной собственности
5. По правоохранительной деятельности и вопросам военнослужащих. Предметы ведения:

- Взаимодействие думы с ОВД, судом, прокуратурой
- Программы и нормативные акты, направленные на укрепление правопорядка и борьбу с преступностью

- Контроль за выполнением нормативных актов по вопросам призыва на военную

Численный состав комиссии не менее трех депутатов. Депутат не может быть членом более чем двух постоянных комиссий. Депутат может быть председателем только одного постоянного комитета комиссии.

Для подготовки рассматриваемых вопросов и организации депутатских слушаний комиссия может создавать рабочие группы с привлечением научных учреждений, специалистов и ученых.

Комиссии вправе запрашивать у ОГВ и ОМС, иных организаций, ДЛ материалы и документы, необходимые для их деятельности, если это не противоречит законодательству.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Что такое органы местного самоуправления? Виды органов местного самоуправления.
2. Требования, предъявляемые законодательством к муниципальным органам.
3. Структура органов местного самоуправления.
4. Порядок формирования представительного органа: общее и особенное. Основания досрочного прекращения
5. Компетенция представительного органа: понятие, виды. Порядок ее осуществления.
6. Порядок деятельности представительного органа. Виды принимаемых актов.
7. Постоянные комиссии представительного органа МО.

Практическое занятие №5. Муниципальная служба: понятие, правовые основы, принципы.

Цель: закрепить теоретические знания о муниципальной службе.

Теоретическая часть

Муниципальная служба - это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Таким образом, депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления муниципальными служащими не являются.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

Федеральный закон от 2 марта 2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» установил общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации.

Муниципальная служба основана на следующих принципах:

- верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных и региональных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;

- приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;
- самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
- профессионализма и компетентности муниципальных служащих;
- ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
- единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;
- правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;
- внепартийности муниципальной службы.

Финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местного бюджета. Минимально необходимые расходы муниципальных образований на муниципальную службу учитываются федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации при определении минимальных местных бюджетов.

Муниципальная служба и государственная гражданская служба тесно взаимосвязаны между собой. Согласно ст. 7 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" эта взаимосвязь обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;
- единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;
- единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;
- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Законодательство в области муниципальной службы.
2. Принципы муниципальной службы.
3. Правовое регулирование муниципальной службы.

Практическое занятие №5. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения.

Цель: закрепить теоретические знания о порядке поступления на муниципальную службу, ее прохождении и прекращении.

Теоретическая часть

Поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Порядок прохождения муниципальной службы, управление муниципальной службой, требования к муниципальным должностям муниципальной службы определяются уставом муниципального образования в соответствии с региональными законами.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а также находиться на муниципальной службе в случае лишения его вступившим в законную силу решением суда права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока.

Стаж муниципальной службы.

В стаж муниципальной службы муниципального служащего включается время работы на муниципальных должностях муниципальной службы, выборных муниципальных должностях и государственных должностях. Включение в стаж муниципальной службы иных периодов трудовой деятельности осуществляется в соответствии с федеральными и региональными законами.

Стаж муниципальной службы муниципального служащего приравнивается к стажу государственной службы государственного служащего. Время работы на муниципальных должностях муниципальной службы засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе.

Основания для прекращения муниципальной службы.

Помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, увольнение муниципального служащего может быть осуществлено также по инициативе руководителя органа местного самоуправления в следующих случаях:

- достижения предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы;
- прекращения гражданства Российской Федерации;
- несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации";
- разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;
- лишения муниципального служащего вступившим в законную силу решением суда права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока.

Выход на пенсию муниципального служащего осуществляется в порядке, установленном федеральным законом. Предельный возраст для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы составляет 60 лет. При этом допускается продление срока нахождения на муниципальной службе служащих, достигших предельного для муниципальной службы возраста. Но однократное продление срока нахождения на муниципальной службе служащего допускается не более чем на один год.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Поступление на муниципальную службу.
2. Стаж муниципальной службы.
3. Основания для прекращения муниципальной службы.

Практическое занятие №6. Понятие и принципы экономических основ местного самоуправления. Муниципальная собственность

Цель: закрепить теоретические знания о понятии и принципах экономических основ местного самоуправления, о муниципальной собственности.

Теоретическая часть

В соответствии со ст. 49 Закона 2003 года экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

В качестве общих принципов экономических основ местного самоуправления можно рассматривать положения Европейской хартии местного самоуправления (ст. 9):

1) органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;

2) финансовые средства органов должны быть соразмерны предоставляемым им конституцией или законом полномочиям;

3) часть финансовых средств органов местного самоуправления должны поступать от местных налогов и сборов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, установленных законом;

4) финансовые системы, на которых основываются средства местного самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими;

5) защита более слабых муниципальных образований, для чего вводятся процедуры финансового выравнивания.

Эти принципы конкретизированы в национальном законодательстве, в частности в Законе 2003 года:

1) принцип достаточности ресурсов. Для обеспечения минимальных потребностей муниципального образования вводится понятие «выравнивание уровня бюджетной обеспеченности»;

2) принцип использования ресурсов подведомственной органу власти территории;

3) принцип инфраструктурной целостности;

4) принцип содействия органов государственной власти развитию экономических основ местного самоуправления. Они регулируют порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность, передают органам местного самоуправления средства, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, регулируют межбюджетные отношения, обеспечивают сбалансированность минимальных местных бюджетов, участвуют в решении местных задач через целевые федеральные и региональные программы.

Понятие муниципальной собственности было введено в 1990 году Законом РСФСР от 24 декабря 1990 года «О собственности в РСФСР». Муниципальная собственность – это особая разновидность общественной собственности, которая должна обеспечивать удовлетворение, прежде всего совокупного интереса всего муниципального сообщества. Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности

Правовой режим муниципальной собственности в общем виде определяется ст. 215 ГК РФ. Данная статья относит к муниципальной собственности имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Под другими муниципальными образованиями следует понимать городские округа, муниципальные районы и внутригородские территории городов федерального значения. Таким образом, субъектами муниципальной собственности являются муниципальные образования, а не органы местного самоуправления.

Имущество, являющееся объектом права муниципальной собственности, подразделяется на имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления, и на имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляющее казну муниципального образования. Имущество первой группы имеет в основном социальное (образование, медицина, культура) и производственное значения. Имущество второй группы призвано удовлетворять потребности населения, связанные с проживанием на территории соответствующего поселения или иного муниципального образования, а также финансово и материально обеспечивать деятельность органов местного самоуправления.

В собственности муниципальных образований может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;
- 4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Конкретный перечень имущества, находящегося в муниципальной собственности и предназначенного для решения вопросов местного значения, Законом 2003 года определяется в зависимости от вида муниципального образования.

Право муниципальной собственности может быть ограничено лишь федеральным законом и только тогда, когда это необходимо для защиты конституционных ценностей и когда такое ограничение является соразмерным. Например, в соответствии с ч. 5 ст. 50 Закона 2003 года в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, предназначенным для решения вопросов местного значения, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Данное положение не является ограничением права муниципальной собственности, так как в муниципальной собственности, как особой разновидности публичной собственности, - исходя из ее конституционного предназначения, заключающегося в обеспечении интересов местного сообщества в целом, - должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на местное самоуправление задач. В силу публично-правовой природы этой формы собственности, она - в отличие от частной собственности - следует общим интересам и связана с осуществлением задач и функций публичной власти, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только того имущества, которое необходимо для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляет экономическую основу деятельности органов публичной власти. Имущество, находящееся в собственности муниципальных образований, предназначено обеспечивать наиболее полное покрытие их расходных обязательств и планы развития в соответствии с конституционно-правовым статусом муниципального образования.

Однако, хотя муниципальные образования в силу своей природы и статуса как участника гражданского оборота не занимаются предпринимательской деятельностью, решение вопросов местного значения в ряде случаев предполагает предоставление муниципального имущества хозяйствующим субъектам не муниципальной формы собственности (с сохранением права муниципальной собственности) для оказания тех или иных услуг, связанных с жизнеобеспечением населения. В таких случаях нахождение конкретного объекта в публичной собственности выступает гарантией того, что - вне зависимости от воли субъекта экономической деятельности, свободного в принятии решения о ее прекращении по собственному желанию в любое время, - население муниципального образования не лишится возможности получения этих услуг из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры.

Следовательно, ограничение участия публичных образований в имущественных отношениях случаями, когда такое участие необходимо с точки зрения реализации функций и полномочий органов публичной власти, не должно создавать препятствий для решения вопросов местного значения, связанных с организацией жизнеобеспечения населения муниципального образования.

Имущество может поступать в муниципальную собственность различными способами:

1) путем передачи имущества из государственной собственности в собственность муниципальных образований. Формирование муниципальной собственности в Российской Федерации осуществлялось преимущественно на основе разграничения единого массива государственной собственности;

2) при объединении, разделении, преобразовании или упразднении муниципальных образований;

3) в результате предпринимательской и иной деятельности муниципальных предприятий и учреждений;

4) по сделкам. К муниципальному образованию применяются нормы, определяющие участие юридических лиц, в отношениях регулируемым гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данного субъекта. Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 20 декабря 2010 года № 22-П, один и тот же субъект не может совмещать властную деятельность в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательскую деятельность, направленную на систематическое получение, прибыли, участие муниципальных образований в гражданском обороте может быть связано только с осуществлением властных функций и решением задач, возложенных на местное самоуправление.

Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов РФ, функций и полномочий муниципальных заказчиков. Под нуждами муниципальных бюджетных учреждений понимаются обеспечиваемые муниципальными бюджетными учреждениями (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах данных бюджетных учреждений.

Муниципальными заказчиками выступают органы местного самоуправления, казенные учреждения и иные получатели средств местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования. Иными заказчиками выступают бюджетные учреждения при размещении ими заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг независимо от источников финансового обеспечения их исполнения. Функции по размещению заказов для заказчиков может исполнять уполномоченный орган местного самоуправления, но при этом муниципальные контракты, а также гражданско-правовые договоры бюджетных учреждений подписываются заказчиком.

Заказ размещается:

1) путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;

2) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

Для размещения заказа создается конкурсная, аукционная или котировочная комиссия.

После определения победителя заключается муниципальный контракт (договор, заключенный заказчиком муниципального образования в целях обеспечения муниципальных нужд) или гражданско-правовой договор бюджетного учреждения на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, заключаемый от имени муниципального бюджетного учреждения.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти ведется реестр контрактов и гражданско-правовых договоров, заключенных по итогам размещения заказов.

Если закупки осуществлены без заключения муниципальных контрактов, получатели бюджетных средств обязаны вести реестры закупок, которые должны содержать следующие сведения:

- краткое наименование закупаемых товаров, работ и услуг;
- наименование и местонахождение поставщиков, подрядчиков и исполнителей услуг;
- цена и дата закупки.

5) путем взимания налогов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в местный бюджет. Перечень налогов и нормативы отчислений от этих налогов, определяются Бюджетным кодексом РФ в зависимости от вида муниципального образования (статьи 61-61.2). Законом субъекта РФ могут быть установлены единые для всех поселений, муниципальных районов субъекта РФ нормативы отчислений в бюджеты поселений, муниципальных районов от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ. Для городских округов такое правило будет действовать с 1 января 2012 года; до этого нормативы отчислений в бюджеты городских округов от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ, устанавливаются как сумма нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов соответствующего субъекта РФ. Законом субъекта РФ о бюджете могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации. Законом субъекта РФ представительные органы муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по установлению дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта РФ, в бюджеты поселений, входящих в состав соответствующих муниципальных районов. Органы государственной власти субъекта РФ обязаны установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога. В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге порядок установления и значения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты внутригородских муниципальных образований определяются законами указанных субъектов РФ.

6) при наследовании по завещанию и по закону. Выморочное имущество в виде расположенного на территории Российской Федерации жилого помещения переходит в порядке наследования по закону в собственность муниципального образования, в котором данное жилое помещение расположено, а если оно расположено в субъекте РФ - городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, - в собственность такого субъекта РФ (ст. 1151 ГК РФ);

7) путем обращения в муниципальную собственность самовольной постройки, бесхозных вещей, в силу приобретательной давности, в результате создания (изготовления) имущества. В соответствии со ст. 222 ГК РФ право собственности на самовольную постройку может быть признано судом, а в предусмотренных законом случаях в ином установленном законом порядке, за муниципальным образованием, в собственности которого находится земельный участок, где осуществлена постройка. Бесхозная недвижимая вещь может быть признана судом поступившей в муниципальную собственность (ст. 225 ГК РФ). Если нашедший вещь откажется от приобретения найденной вещи в собственность, она поступает в муниципальную собственность (ст. 228 ГК РФ).

Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом. В соответствии со ст. 51 Закона 2003 года органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с федеральным законодательством и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Исключительной компетенцией представительных органов местного самоуправления является принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения

имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений. Это нормотворческие полномочия, которые могут влиять на управление муниципальной собственностью через планирование, прогнозирование. ***А правомочия собственника, как правило, осуществляет местная администрация (или ее органы).*** Возможность членения правомочий позволяет создавать специальные органы: они образуются главой муниципального образования и входят в структуру местной администрации: фонд имущества, комитет по управлению имуществом и др. Эти органы не являются субъектами права муниципальной собственности, они реализуют его правомочия в производном виде.

Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами (ранее порядок приватизации муниципального имущества мог определяться населением непосредственно).

Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» определяет правовое положение муниципального унитарного предприятия, права и обязанности собственников их имущества, порядок создания, реорганизации и ликвидации унитарного предприятия. Могут быть созданы муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения и муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления (муниципальное казенное предприятие).

Муниципальное предприятие может быть создано в случае:

- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена;
- необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам).

Муниципальное казенное предприятие может быть создано в случае:

- если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для нужд муниципального образования;
- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена;
- необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;

- необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств;

необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий.

Размер уставного фонда муниципального предприятия должен составлять не менее чем одну тысячу минимальных размеров оплаты труда.

Уполномоченные органы муниципального образования в отношении унитарного предприятия:

- 1) принимают решение о создании унитарного предприятия;
- 2) определяют цели, предмет, виды деятельности унитарного предприятия, а также дают согласие на участие унитарного предприятия в ассоциациях и других объединениях коммерческих организаций;

3) определяют порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия;

4) утверждают устав унитарного предприятия, вносят в него изменения, в том числе утверждают устав унитарного предприятия в новой редакции;

5) принимают решение о реорганизации или ликвидации унитарного предприятия в порядке, установленном законодательством, назначают ликвидационную комиссию и утверждают ликвидационные балансы унитарного предприятия;

6) формируют уставный фонд муниципального предприятия;

7) назначают на должность руководителя унитарного предприятия, заключают с ним, изменяют и прекращают трудовой договор в соответствии с трудовым законодательством и иными содержащими нормы трудового права нормативными правовыми актами;

8) согласовывают прием на работу главного бухгалтера унитарного предприятия, заключение с ним, изменение и прекращение трудового договора;

9) утверждают бухгалтерскую отчетность и отчеты унитарного предприятия;

10) дают согласие на распоряжение недвижимым имуществом, а в случаях, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или уставом унитарного предприятия, на совершение иных сделок;

11) осуществляют контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества;

12) утверждают показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролируют их выполнение;

13) дают согласие на создание филиалов и открытие представительств унитарного предприятия;

14) дают согласие на участие унитарного предприятия в иных юридических лицах;

15) дают согласие в определенных законом случаях на совершение крупных сделок (крупной сделкой является сделка или несколько взаимосвязанных сделок, связанных с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения унитарным предприятием прямо либо косвенно имущества, стоимость которого составляет более десяти процентов уставного фонда унитарного предприятия или более чем в 50 тысяч раз превышает установленный федеральным законом минимальный размер оплаты труда), сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, и иных сделок (например, сделки, в совершении которой имеется заинтересованность руководителя унитарного предприятия);

16) принимают решения о проведении аудиторских проверок, утверждают аудитора и определяют размер оплаты его услуг;

17) принимают решение об осуществлении муниципальным унитарным предприятием отдельных полномочий концедента.

В отношении муниципального казенного предприятия помимо перечисленных правомочий уполномоченные органы местного самоуправления вправе: изымать у казенного предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество; доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд; утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия.

Правомочия собственника имущества унитарного предприятия, имущество которого находится в собственности муниципального образования, не могут быть переданы муниципальным образованием Российской Федерации, субъекту РФ или иному муниципальному образованию.

Муниципальное образование имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении муниципального унитарного предприятия.

Муниципальное предприятие ежегодно перечисляет в местный бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, в размерах и в сроки, которые определяются уполномоченными органами местного самоуправления. Эти же органы определяют порядок распределения доходов казенного предприятия.

Органы местного самоуправления, осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных казенных учреждений и обеспечивают их исполнение.

Ст. 68 Закона 2003 года предоставляет право представительным органам муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с ГК РФ и другими федеральными законами. Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

Органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Раскройте содержание финансово-экономических основ местного самоуправления.
2. Муниципальная собственность.
3. Субъекты и объекты муниципальной собственности.
3. Особенности правового режима органов местного самоуправления как юридических лиц.

Практическое занятие №6. Доходы местного бюджета. Расходы местного бюджета. Бюджетный процесс в муниципальном образовании

Цель: закрепить теоретические знания о доходах и расходах местного бюджета, о бюджетном процессе в муниципальном образовании.

Теоретическая часть

Местные бюджеты являются низовым звеном бюджетной системы, они представляют собой ее фундамент, от укрепления которого зависит прочность и надежность всей бюджетной системы РФ.

Под основами местного самоуправления понимаются объективно сложившиеся в обществе экономические, социальные, финансовые, правовые и другие возможности и условия, совокупность которых образует базис системы местного самоуправления, основу муниципальной власти, фундамент, на котором осуществляется муниципальное строительство.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и средств из бюджета субъекта РФ.

Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

В правовом аспекте бюджет муниципального образования (местный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований) подразделяются на:

- 1) бюджеты муниципальных районов;
- 2) бюджеты городских поселений;
- 3) бюджеты сельских поселений;
- 4) бюджеты городских округов.

Роль местных бюджетов заключается в следующем:

- 1) в создании финансовой базы для реализации функций органов власти субъектов местного управления. Финансовые ресурсы, собранные в местных бюджетах, также необходимы для создания денежных фондов административно-территориальных образований;

2) наличие местных бюджетов дает возможность регионам самостоятельно распоряжаться и расходовать финансы на социально-экономические нужды региона, т.е. выделять денежные средства на развитие образовательных учреждений, медицинских учреждений, муниципального жилищного фонда и т.д.;

3) формирование местных бюджетов дает возможность органам местного самоуправления направлять необходимые финансовые ресурсы на решение стратегических задач, а также осуществлять долгосрочное планирование и вкладывать денежные средства в виде инвестиций в развитие приоритетных отраслей промышленности, сельского хозяйства и социальной сферы;

Местный бюджет выполняет распределительную и контрольную функции.

Распределительная функция концентрирует денежные средства в органах местного управления. Местный бюджет выступает важным инструментом регулирования и стимулирования экономических отношений, а также повышения эффективности производства. Важное значение при этом имеет социальная направленность бюджетных средств.

Контрольная функция позволяет узнать, насколько своевременно и полно финансовые ресурсы поступают в распоряжение местных бюджетов, как фактически все финансовые ресурсы, поступающие в местный бюджет, распределяются по затратным статьям, как они используются.

Представители органов самоуправления определяют организационные формы контроля за исполнением утвержденного им бюджета.

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

- средства самообложения граждан — разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен. Вопросы введения и использования указанных платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан);

- доходы от местных налогов и сборов (полностью). В настоящее время Налоговым кодексом РФ (частью первой) от 31.07.98 № 146-ФЗ (ред. от 02.02.2006) предусмотрено только **два местных налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц;**

- часть доходов:

- от региональных налогов и сборов (зачисляется в местные бюджеты по единым налоговым ставкам, установленным законами субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах);

- федеральных налогов и сборов (по нормативам, установленным федеральным законодательством);

- безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

- иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней;

- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

- часть прибыли муниципальных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования;

- часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;

- добровольные пожертвования;

- иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

Расходы местного бюджета - это денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления. Формирование местных расходов базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной

обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством Российской Федерации. Органы местного самоуправления с учетом имеющихся финансовых возможностей вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг.

В зависимости от экономического содержания расходы местных бюджетов делятся на капитальные и текущие.

Капитальные расходы местных бюджетов - часть доходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с, утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности муниципальных образований, и другие расходы бюджета, включенные в капитальные расходы бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

В составе капитальных расходов местных бюджетов может быть сформирован бюджет развития.

Текущие расходы местных бюджетов предназначены для обеспечения текущего функционирования органов местного самоуправления и бюджетных учреждений. В эту категорию входят и другие расходы местного бюджета, не включенные в капитальные расходы.

В расходной части местного бюджета предусматривается создание резервного фонда органов местного самоуправления. Средства данного фонда расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году, а порядок их расходования устанавливается нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и органами местного самоуправления.

С появлением норм видов расходов в местном бюджете их финансирование может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения их в бюджет. При определении источников их финансирования исключается увеличение дефицита местного бюджета.

Исключительно за счет средств *местных бюджетов* финансируется:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование и управление муниципальной собственностью;
- содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;
- организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
- организация, содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации,
- организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований; организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);
- содержание муниципальных архивов;
- охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;
- обеспечение противопожарной безопасности;
- проведение муниципальных выборов и местных референдумов;

- финансирование реализации иных решений органов местного самоуправления и прочие расходы, отнесенные к вопросам местного значения, определяемые представительными органами местного самоуправления в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Минимально необходимые расходы местного бюджета устанавливаются законом области на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. В случаях, если доходная часть минимального бюджета муниципального образования не может быть обеспечена за счет местных доходных источников, федеральные органы государственной власти в соответствии с законодательством о ЗАТО предоставляют местному бюджету дотацию, при этом свободные переходящие остатки местного бюджета предыдущего года в расчет не принимаются.

Расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с правовыми актами муниципального образования, законодательством соответствующего субъекта РФ и федеральным законодательством.

Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований.

Органы местного самоуправления самостоятельно:

- определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления; выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе; муниципальных служащих; работников муниципальных предприятий и учреждений;

- устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты; другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Порядок осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, устанавливается соответственно федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Доходы местного бюджета.
2. Расходы местного бюджета.
3. Бюджетный процесс в муниципальном образовании

Практическое занятие №7. Полномочия местного самоуправления в сфере безопасности и обороны страны, обеспечении законности и правопорядка

Цель: закрепить теоретические знания о полномочиях местного самоуправления в сфере безопасности и обороны страны, об обеспечении законности и правопорядка

Теоретическая часть

Федеральный закон «Об общих принципах ...» относит к ведению муниципальных образований следующие вопросы в области охраны общественного порядка, гражданской обороны и безопасности населения:

1. организация охраны общественного порядка на территории муниципального района, городского округа муниципальной милицией;

Деятельность органов МСУ по охране общественного порядка — часть деятельности всей системы правоохранительных и судебных органов, а также различных государственных служб, инспекций, осуществляющих функции государственного надзора и контроля и обеспечивающих режим законности в государстве.

Охрана общего порядка — это прежде всего обеспечение общественной безопасности на улицах, транспорте и в иных общественных местах.

2. организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения, муниципального района, городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

3. участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения, городского округа, на территории муниципального района.

В случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотии, пожаров, массовых нарушений общественного порядка органы местного самоуправления осуществляют предусмотренные законодательством действия по спасению и охране жизни людей, защите их здоровья и прав.

4. обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения, в границах городского округа;

5. создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения, городского округа;

6. осуществление поселением, городским округом, муниципальным районом мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни, здоровья.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Полномочия местного самоуправления: понятие, структура и формы реализации.

2. Принципы определения компетенции органов местного самоуправления.

3. Разграничение компетенции в системе местного самоуправления.

4. Полномочия местного самоуправления в различных областях муниципального социально-экономического комплекса.

Практическое занятие №8. Гарантии местного самоуправления. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Цель: закрепить теоретические знания о гарантиях местного самоуправления, об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, о контроле и надзоре за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Теоретическая часть

Гарантии местного самоуправления.

Система гарантий включает общие гарантии, к которым относятся экономические, политические, духовные и специальные гарантии.

Экономической гарантией местного самоуправления служит экономическая система общества, в основе которой лежат принципы: свободы экономической деятельности, предпринимательства и труда; разнообразия и равноправия форм собственности, включая муниципальную собственность; их равной правовой защиты и др.

Политические гарантии местного самоуправления — это политико-правовой режим нашего государства: система государственной власти, основанная на принципах разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами гос.власти ее субъектов; народовластие, осуществляемое на основе политического и идеологического многообразия непосредственно народом, а также через органы государственной власти и органы МСУ; самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий; полнота и гарантированность основных прав и свобод человека и гражданина и др.

Духовными гарантиями самоуправления выступают: система духовных ценностей человека и общества; уровень культуры, правосознания в обществе и др.

Специальные (юридические) гарантии местного самоуправления представляют собой правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления, которые установлены как на уровне федеральном, так и субъектов Федерации.

Специальные(юридические) гарантии можно условно разделить на следующие группы:

I. Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность МСУ.

II. Гарантии, обеспечивающие финансово-экономическую самостоятельность МСУ.

I. Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность местного самоуправления.

К ним относятся закрепляемые законодательством о местном самоуправлении организационные основы местного самоуправления, принципы определения компетенции органов местного самоуправления.

1) положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, закрепляемое ст. 12 Конституции РФ.

2) самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления.

3) организационная самостоятельность местного самоуправления, его обособление в системе управления.

4) собственная компетенция органов местного самоуправления, которой они наделяются в целях самостоятельного решения местных вопросов и возлагаемых на них задач.

5) право муниципальных образований иметь собственную символику, отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции;

6) и др.

II. Гарантии, обеспечивающие финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления.

1) Наличие соответствующих материально-финансовых ресурсов.

2) самостоятельность органов местного самоуправления при управлении муниципальной собственностью.

3) право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. Кроме того, они устанавливают местные налоги, сборы, а также льготы по их уплате;

4) и др.

Ответственность органов и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением, физическими и юридическими лицами.

Одним из ключевых понятий в законодательном определении МСУ является самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения. Она осуществляется населением в значительной мере через органы местного самоуправления. Поэтому важно прежде всего обеспечить зависимость органов и должностных лиц местного самоуправления от населения — основного субъекта прав местного самоуправления. Этому служат различные виды ответственности органов и должностных лиц МСУ перед населением, закрепляемые в законодательстве о МСУ.

Вместе с тем Закон устанавливает, что в уставе муниципального образования могут определяться виды и основания ответственности органов и должностных лиц МСУ, в том числе основания и порядок отзыва выборных лиц, досрочного прекращения полномочий выборных органов и лиц МСУ. Таким образом, Закон не исключает и других (помимо отзыва) институтов, посредством использования которых наступает ответственность выборных органов и лиц МСУ.

Для обеспечения реальной ответственности, зависимости органов и должностных лиц МСУ, контроля за их деятельностью очень важны инициатива жителей муниципального образования, их самоорганизация, осознание своих прав и интересов, заинтересованность в решении вопросов местного значения.

Основанием для ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами является действия органов и должностных лиц МСУ, нарушающие права и свободы граждан, причиняющие имущественный и иной ущерб физическим и юридическим лицам. Ответственность в этом случае прежде всего наступает в судебном порядке.

Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту прав и свобод.

Решения и действия (или бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд.

В случае нарушения органами и должностными лицами МСУ прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд или арбитражный суд в соответствии с действующим законодательством.

Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа МСУ, подлежат возмещению муниципальным образованием.

Ответственность органов МСУ может наступать в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами, которые заключают органы МСУ, осуществляющие права собственника в отношении муниципального имущества.

Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Условия и порядок контроля за осуществлением органами МСУ отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Выявлению случаев нарушений органами и должностными лицами МСУ федеральных законов, законов субъектов Федерации и уставов муниципальных образований, которые являются основанием наступления ответственности данных органов и должностных лиц перед государством, служит ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц МСУ.

Выполняя свои функции, органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением Конституции РФ, законов органами местного самоуправления, рассматривают и разрешают заявления, жалобы и иные обращения граждан, в том числе касающиеся деятельности органов и должностных лиц МСУ. При этом работники прокуратуры вправе:

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

- требовать от руководителей и других должностных лиц органов МСУ представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, а также выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

- требовать от должностных лиц МСУ проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, а также ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

- вызывать должностных лиц МСУ для объяснения по поводу нарушения законов.

Важной формой реагирования прокурора на нарушения законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных организаций и предприятий является его представление об устранении нарушений закона.

Представление вносится в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения закона. Оно подлежит безотлагательному рассмотрению. Закон устанавливает, что в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, причин и условий, им способствующих.

О результатах принятых мер орган или должностное лицо местного самоуправления обязаны сообщить прокурору в письменной форме.

Прокурор вправе присутствовать при рассмотрении своего представления. При рассмотрении представления коллегиальным органом местного самоуправления прокурору сообщается о дне заседания.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор объявляет в письменной форме должностным лицам предупреждение о недопустимости нарушения закона.

Контрольные вопросы к семинару.

1. Гарантии местного самоуправления.
2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.
3. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Рекомендуемая литература

Основные печатные источники

1. Кузякин, Ю.П. Муниципальное право Российской Федерации Электронный ресурс: Учебник / Ю. П. Кузякин, С. В. Кузякин. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019. - 332 с. - Книга находится в премиум-версии ЭБС IPR BOOKS. - ISBN 978-5-4486-0705-9, экземпляров неограничено – ЭБС «IPRbooks».

2. Муниципальное право Электронный ресурс: учебник / А.В. Дорофеев / О.М. Гвоздева / А.В. Быков / А.Г. Быкова; ред. А.Г. Быкова. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. - 355 с. - Книга находится в базовой версии ЭБС IPRbooks. - ISBN 978-5-4486-0252-8, экземпляров неограниченно – ЭБС «IPRbooks».

Основные электронные источники:

1. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник / А.Г. Быкова [и др.]. — Электрон. текстовые данные. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с. — 978-5-4486-0252-8. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/73334.html>

2. Костюков А.Н. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 791 с. — 978-5-238-02152-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71025.html>

Дополнительные источники:

1. Багмет А.М. Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 367 с. — 978-5-238-02938-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/72424.html>