

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**Методические рекомендации для
самостоятельной работы обучающихся по дисциплине**

Б.3.В.ОД.4 Муниципальное право

Направление подготовки (специальность) 400301 Юриспруденция

Профиль образовательной программы *земельно – правовой*

Форма обучения очная

СОДЕРЖАНИЕ

1. Организация самостоятельной работы.....	3
2. Методические рекомендации по выполнению индивидуальных домашних заданий.....	4
2.1 Темы индивидуальных домашних заданий.....	4
2.2 Содержание индивидуальных домашних заданий.....	4
2.3 Порядок выполнения заданий.....	8
2.4 Пример выполнения задания.....	9
3. Методические рекомендации по самостоятельному изучению вопросов.....	9
4. Методические рекомендации по подготовке к занятиям.....	35
4.1 Практическое занятие № 1.....	35
4.2 Практическое занятие № 2.....	35
4.3 Практическое занятие № 3.....	36
4.4 Практическое занятие № 4.....	38
4.5 Практическое занятие № 5.....	39
4.6 Практическое занятие № 6.....	40
4.7 Практическое занятие № 7.....	41
4.8 Практическое занятие № 8.....	42
4.9 Практическое занятие № 9.....	43

1. ОРГАНИЗАЦИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ

1.1. Организационно-методические данные дисциплины

№ п.п.	Наименование темы	Общий объем часов по видам самостоятельной работы (из табл. 5.1 РПД)				
		подготовка курсового проекта (работы)	подготовка реферата/эссе	индивидуальные домашние задания (ИДЗ)	самостоятельное изучение вопросов (СИБ)	подготовка к занятиям (ПкЗ)
1	2	3	4	5	6	7
1	Муниципальное право как отрасль российского права и наука			3,1		2,8
2	Местное самоуправление в России			3,1		2,8
3	Структура, компетенция и организационная основа деятельности органов местного самоуправления			3,1		2,8
4	Порядок формирования органов местного самоуправления, особенности правового положения их должностных лиц			3,1		2,8
5	Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления			3,1		2,8
6	Муниципальная собственность			3,1		2,8
7	Местные финансы муниципального образования			3,1		2,8
8	Предметы ведения муниципального образования и полномочия			3,1		2,8

	органов местного самоуправления, организационные формы их осуществления					
9	Гарантии и защита местного самоуправления			3,1		2,8

2. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ДОМАШНИХ ЗАДАНИЙ

Индивидуальные домашние задания выполняются в форме заданий, задач, схем, таблиц.

2.1 Темы индивидуальных домашних заданий

Тема №1 «Муниципальное право как отрасль российского права и наука»

Тема №2 «Местное самоуправление в РФ»

Тема № 3 «Структура, компетенция и организационная основа деятельности органов местного самоуправления»

Тема № 4 «Порядок формирования органов местного самоуправления, особенности правового положения их должностных лиц»

Тема № 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления»

Тема № 6 «Муниципальная собственность»

Тема № 7 «Местные финансы муниципального образования»

Тема № 8 «Предметы ведения муниципального образования и полномочия органов местного самоуправления, организационные формы их осуществления»

Тема № 9 «Гарантии и защита местного самоуправления»

2.2 Содержание индивидуальных домашних заданий

Тема №1 «Муниципальное право как отрасль российского права и наука»

Задание. Сравните между собой конституционное право, административное право и муниципальное право по следующим основаниям: предмет отрасли, метод правового регулирования, институты, источники. В целях выявления общего и особенного заполните таблицу. Задание. Сравните нормы Конституций РСФСР 1937 года и 1978 года о местных Советах. Выделите особенности организации и деятельности местных Советов, закрепленные данными Конституциями, по следующим критериям: виды территориальных единиц, в которых они создавались, их наименование, порядок формирования, срок полномочия, численный состав, структура, компетенция.

Задание. Познакомьтесь с содержанием Закона СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства». Назовите отличия правового положения местных Советов, закрепленного данным законом, от прежнего статуса данных органов.

Тема №2 «Местное самоуправление в РФ»

Задание. Сравните определения местного самоуправления, закрепленные в Европейской Хартии местного самоуправления и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Что между ними общего и особенного, чем объясняются имеющиеся различия.

Задача 1. Губернатор области издал распоряжение «О чрезвычайных мерах по стабилизации социально-экономической ситуации в городе Прокопьевске», которым вводился особый режим управления в городе. Сущность особого режима заключалась в том, что персональная ответственность за выправление положения дел в городе возлагалась на руководителей комитетов и управлений областной администрации, курирующих соответствующие отрасли экономики и социальной инфраструктуры. Законно ли данное распоряжение губернатора области?

Тема № 3 «Структура, компетенция и организационная основа деятельности органов местного самоуправления»

Задание. С учетом демократических принципов местного самоуправления составьте план подготовки заседания (сессии) городской Думы по вопросу «О состоянии транспортного обслуживания населения города», перечислив в нем все мероприятия, которые надо провести до начала работы сессии.

Задача 1. Администрация области внесла на рассмотрение областной Думы проект закона «О совершенствовании структуры управления областью», которым предусматривалось упразднить представительные органы в сельских поселениях численностью менее 1000 человек, а их функции передать конференциям жителей. Обосновывалось это необходимостью сокращения расходов на содержание аппарата управления.

Может ли областная Дума принять данный закон? Какие органы в системе местного самоуправления являются обязательными?

Задача 2. Юрисконсульту администрации городского поселения поступил для визирования проект постановления главы администрации, которым он образовывал в структуре администрации отдел по поддержке малого и среднего бизнеса, а также управление здравоохранения.

Вправе ли юрисконсульт завизировать данный проект?

Тема № 4 «Порядок формирования органов местного самоуправления, особенности правового положения их должностных лиц»

Задание. Сравните правовой статус главы муниципального образования и главы местной администрации

Задача 1. Городская Дума внесла ряд изменений в устав города, принятый на референдуме его населением. В частности, вместо нормы об избрании главы муниципального образования населением в него была включена норма об избрании его представительным органом города из состава депутатов. Эта норма вступила в силу со дня ее опубликования.

Правомерно ли решение представительного органа?

Задача 2. При обсуждении проекта устава муниципального района на публичных слушаниях группа жителей внесла следующее предложение: формировать районный представительный орган из депутатов сельских советов поселений, входящих в состав муниципального района. Количество депутатов от каждого сельского совета зависит от численности жителей, проживающих в поселении. Председателем районного совета по должности должен стать представитель самого крупного сельского совета. Возможен ли такой способ формирования районного представительного органа?

Тема № 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления»

Задание 1. Используя устав муниципального образования, определите условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета для функционирования территориального общественного самоуправления.

Задача 1. Комитет территориального общественного самоуправления Восточного микрорайона городского поселения Н. представил в городскую администрацию в качестве правотворческой инициативы проект положения «О порядке проведения благоустроительных работ на территории Восточного микрорайона» с просьбой отправить его на рассмотрение городского совета. Однако глава города посчитал нецелесообразным принятие данного нормативного акта, о чем письменно уведомил председателя комитета территориального общественного самоуправления. Не согласившись с доводами главы местной администрации, председатель комитета общественного самоуправления решил обжаловать его отказ в прокуратуру.

Является ли отказ главы города обоснованным? Каким образом должна быть разрешена данная ситуация с точки зрения законодательства?

Задача 2. Комитет, созданный на собрании жителей многоквартирного жилого дома, принял решение зарегистрироваться в качестве общества с ограниченной ответственностью, для чего подготовили все необходимые документы и направили их в управление юстиции.

Соответствует ли данная ситуация законодательству? Будет ли законной деятельность данной организации?

Задание 2. Используя устав муниципального образования, определите порядок назначения и проведения собрания граждан.

Задача 3. Жители города Н. Выступили с инициативой проведения референдума по вопросу благоустройства города. Были собраны обязательные 5 процентов голосов от общего количества жителей. Однако администрация города отказала в проведении референдума, сославшись на распоряжение главы администрации, в котором был установлен минимум в 12 процентов.

Правомерны ли действия главы администрации?

Тема № 6 «Муниципальная собственность»

Задание. №1 Каким образом федеральное законодательство регламентирует порядок учета муниципального имущества?

Задача 1. Общество с ограниченной ответственностью «Проектор» приватизировало находящееся в муниципальной собственности городского поселения Листопрудное здание кинотеатра «Заря». Причитающиеся в качестве платы за кинотеатр денежные средства были перечислены на специальный счет в коммерческом банке, открытый по распоряжению главы местной администрации. Спустя месяц глава администрации перечислил указанные денежные средства на счет Центра социологических исследований «Интерес», с которым заключил договор о проведении социологического опроса среди населения Листопрудное на тему «Оценка жителями деятельности администрации городского поселения в истекшем году».

Оцените данную ситуацию на предмет ее соответствия действующему законодательству.

Задача 2. Руководитель муниципального унитарного предприятия принял на работу главного бухгалтера, заключив с ним трудовой договор. В местной администрации потребовали расторжения трудового договора, поскольку кандидатура бухгалтера не прошла согласования с местной администрацией. Кто обладает правом приема на работу и заключения трудового договора с руководителем и бухгалтером муниципального унитарного предприятия?

Тема № 7 «Местные финансы муниципального образования»

Задание 1. Охарактеризуйте основные стадии бюджетного процесса на основании нормативного правового акта муниципального образования, в котором вы проживаете.

Задача 1. Представительный орган городского поселения утвердил целевую программу «Молодежь», а также принял решение о введении дополнительного сбора с юридических лиц, расположенных на территории города, для финансирования строительства городского Дворца молодежи, поскольку средств, предусмотренных бюджетом на реализацию целевой программы, недостаточно для строительства столь крупного объекта.

Законны ли данные решения представительного органа поселения?

Задача 2. Директор фирмы «Глобус» обратился в регистрационную службу для перерегистрации устава фирмы. Руководитель регистрационной службы потребовал от директора фирмы, помимо уплаты сбора за перерегистрацию, сделать определенный взнос во внебюджетный фонд по поддержке малого предпринимательства, образованный местной администрацией.

Законно ли требование руководителя регистрационной службы?

Тема № 8 «Предметы ведения муниципального образования и полномочия органов местного самоуправления, организационные формы их осуществления»

Задание. Определите, каким образом распределяются полномочия по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления.

Задача 1. Депутаты постоянной комиссии по образованию городской Думы, проверив ряд муниципальных школ города, пришли к выводу о том, что состояние учебно-воспитательной работы в школах является неудовлетворительным. На заседание комиссии депутаты пригласили главу местной администрации и рекомендовали ему принять необходимые меры по исправлению ситуации, в том числе освободить от должности директоров трех муниципальных школ, а их заместителям по учебно-воспитательной работе объявить выговоры; обязать руководителей всех школ ежемесячно согласовывать с отделом образования администрации городского округа планы мероприятий, проводимых в школах; установить, что максимальная численность в классах не должна превышать 23 учеников.

Соответствуют ли законодательству рекомендации постоянной комиссии?

Задача 2. Директор муниципальной гимназии обратился к заведующему отделом образования администрации муниципального района с просьбой о выделении дополнительных средств на ремонт компьютерного класса и закупку новых компьютеров. Заведующий районом разъяснил директору гимназии, что в бюджете района средств на эти расходы не предусмотрены, и посоветовал ему самостоятельно поискать спонсоров на эти цели.

Оцените рекомендацию заведующего отделом образования районной администрации с точки зрения ее соответствия законодательству.

Тема № 9 «Гарантии и защита местного самоуправления»

Задание №1. На сессии районного совета был рассмотрен вопрос о ходе выполнения ранее принятых решений совета. Депутаты отметили, что одна из коммерческих фирм систематически допускает нарушения положений, установленных районным советом, и приняли решение наложить штраф на руководителя фирмы. Получив копию решения районного совета, руководитель фирмы обратился с жалобой в районную прокуратуру, указав на то, что ранее никаких предупреждений от районного совета он не получал.

От имени прокуратуры подготовьте ответ руководителю коммерческой фирмы.

Задача 1. Глава администрации муниципального района направил письменное обращение в районную прокуратуру с просьбой провести проверку деятельности фирмы «Марс» и привлечь к уголовной ответственности ее руководителя за нарушение законодательства о труде и об охране труда.

Должна ли быть выполнена просьба главы районной администрации? Какие меры ответственности предусмотрены законодательством за данные нарушения?

Задача 2. Глава администрации муниципального образования принял решение об установлении административной ответственности руководителей предприятий за несвоевременную регистрацию изменений, вносимых в уставы предприятия. Прокурор города счел незаконным принятое постановление и принес протест. Какими органами обеспечивается законность в деятельности органов местного самоуправления? Как должен поступить глава муниципального образования?

2.3 Порядок выполнения заданий

Индивидуальные домашние задания включают в себя аналитический материал нормативно-правового, теоретического и практического характера. Цель этого материала заключается в закреплении полученных студентами на лекциях и при самостоятельном чтении учебно-методической литературы знаний. Кроме обязательных заданий студенту хорошо успевающему по учебной дисциплине преподавателем может быть рекомендовано в индивидуальном порядке выполнение какого-либо творческого задания. Перечень обязательных заданий (в т.ч. практических задач) и примерный перечень видов творческих заданий (с критериями оценки последних по балльной системе) представлен в УМК.

К выполнению каждого обязательного домашнего задания необходимо приступать только после ознакомления с материалами учебных изданий и правовых актов, рекомендованных к соответствующей теме. Как правило, домашнее задание связано с анализом правовых актов и практики деятельности государственных и муниципальных органов власти. Задание может включать в себя анализ содержания терминов, понятий содержащихся в нормативно-правовых актах, а также решение практических задач. В любом случае необходимо выделять фактическое и нормативно-правовое содержание рассматриваемых правовых отношений, уметь правильно оценить фактические обстоятельства для принятия правильного правового решения. Практические задачи должны быть решены с обязательным указанием на нормативно-правовые акты, которые по мнению студенты должны лежать в основе решения, при этом студент должен не просто правильно подобрать соответствующий нормативно-правовой акт, но и аргументировано обосновать необходимость его применения при приведенных в задаче обстоятельствах. Выполнение домашних заданий в виде практических и иных задач является формой текущего контроля при проведения каждого практического занятия.

2.4 Пример выполнения задания

Задача . Жители города Н. Выступили с инициативой проведения референдума по вопросу благоустройства города. Были собраны обязательные 5 процентов голосов от общего количества жителей. Однако администрация города отказала в проведении референдума, сославшись на распоряжение главы администрации, в котором был установлен минимум в 12 процентов.

Правомерны ли действия главы администрации?

Решение задачи: В соответствии с ч. 3 ст. 22 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003 г. граждане РФ обладают правом выдвижения инициативы проведения референдума, таким образом, жители города Н. поступили правомерно. В ч. 4 данной статьи ФЗ № 131 установлено, что количество подписей в поддержку инициативы проведения референдума не должно превышать 5% от числа участников референдума, кроме того данное правило устанавливается законом субъекта РФ. Глава администрации города принял распоряжение, которое не относится к его компетенции и является неправомерным, поскольку нарушает нормы ст. 22 ФЗ № 131.

3. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО САМОСТОЯТЕЛЬНОМУ ИЗУЧЕНИЮ ВОПРОСОВ

3.1 Основные теории местного самоуправления

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности. 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.

3.2 Понятие территориальных основ местного самоуправления. Принципы территориальной организации местного самоуправления.

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

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 отдельно 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.

3.3 Понятие, принципы и правовое регулирование муниципальной службы

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности. **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.

3.4 Прохождение муниципальной службы

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

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.

3.5 Советы муниципальных образований и иные объединения муниципальных образований

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.. В каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями [Федерального закона](#) от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", применяемыми к ассоциациям. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию органов государственной

власти субъектов Российской Федерации с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации определяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом. Съезд (собрание членов) совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации: 1) утверждает устав совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации; 2) определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации и содержание органов управления совета муниципальных образований; 3) избирает органы управления совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации; 4) осуществляет иные полномочия, определенные уставом совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации. 3. Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований считается созданным при условии, если в его состав входят советы муниципальных образований не менее двух третей субъектов Российской Федерации. В состав единого общероссийского объединения муниципальных образований могут входить иные объединения муниципальных образований. Единое общероссийское объединение муниципальных образований в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации, представляет предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы. Единое общероссийское объединение муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

3.6 Межмуниципальные хозяйственные общества. Некоммерческие организации муниципальных образований

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Одной из организационно-хозяйственных форм межмуниципального сотрудничества является создание межмуниципальных хозяйственных обществ. Согласно ч. 1 ст. 68

Закона № 131-ФЗ представительные органы муниципалитетов для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении таких обществ в форме закрытых акционерных обществ (ЗАО) и обществ с ограниченной ответственностью (ООО). Вместе с тем необходимо отметить, что относительно статуса указанных обществ, порядка их создания и состава участников в теории и в правоприменительной практике возникают вопросы, которые в настоящее время среди ученых и специалистов имеют неоднозначное толкование. Вопросы участия Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований в хозяйственных обществах регулируются статьями 124–125 ГК РФ. Согласно ст. 124 ГК РФ все они выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. К таким публично-правовым образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (если иное не вытекает из закона или особенностей данного субъекта). Учитывая предусмотренное в п. 4 ст. 66 ГК РФ право юридических лиц выступать участниками хозяйственных обществ, можно сделать следующий вывод: публично-правовые образования, являясь самостоятельными участниками имущественного оборота, могут учреждать хозяйственные общества и участвовать в них совместно с другими субъектами гражданских правоотношений. Хотя это четко не записано в Законе №131, надо полагать, что учредителями и участниками межмуниципальных хозяйственных обществ могут быть все же муниципальные образования, а не органы местного самоуправления. Следует отметить, что вызывает различные толкования вопрос о возможных участниках хозяйственных обществ. А именно: могут ли быть таковыми только муниципальные образования либо также и иные лица (физические или юридические). Нормы Закона № 131-ФЗ не содержат прямых запретов относительно включения в состав учредителей указанных обществ кроме муниципальных образований иных лиц. Если же рассматривать межмуниципальные хозяйственные общества как особую организационно-правовую форму с ограниченным составом учредителей, в качестве которых могут выступать только представительные органы муниципалитетов, то организация и деятельность таких обществ не согласуется с нормами ГК РФ, федеральных законов «Об акционерных обществах» и «Об обществах с ограниченной ответственностью». В этих нормативных актах не предусмотрены такие ограничения и требования относительно состава учредителей обществ, а также не установлены понятие межмуниципальных хозяйственных обществ и особенности их статуса. Необходимо также учитывать, что вышеуказанные нормы Закона № 131-ФЗ не согласуются с нормами ч. 4 ст. 7 Федерального закона «Об акционерных обществах», предусматривающими, что акционерные общества, учредителями которых выступают Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование, могут быть только открытыми (за

исключением обществ, образованных в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий).

Наконец, согласно гражданскому законодательству создание межмуниципального хозяйственного общества означает переход внесенного в него в качестве вклада муниципального имущества в собственность данного общества, то есть его передачу в частную собственность. Однако в ГК РФ существуют ограничения относительно возможности внесения государственного или муниципального имущества в уставный капитал учреждаемых ими хозяйствующих субъектов. Из содержания абз. 1 ст. 217 и ч. 2 ст. 235 ГК РФ следует, что имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц (в том числе межмуниципальных хозяйственных обществ) только в порядке, установленном Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества». Он предусматривает такие способы приватизации, как преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество, а также внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ. Однако среди них нет создания ЗАО и ООО. В этих условиях альтернативной формой вклада муниципальных образований в уставный капитал хозяйственных обществ могло бы быть предоставление права безвозмездного пользования муниципальным имуществом. Правда, Федеральный закон «О защите конкуренции» допускает заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров о переходе прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества либо по результатам проведения конкурса или аукциона на право заключения таких договоров, либо в случае предоставления указанного имущества в виде государственной или муниципальной помощи. Но выполнение этого требования может привести к тому, что такой конкурс или аукцион выиграют третьи лица, вследствие чего создаваемое межмуниципальное общество не будет наделено соответствующим имуществом.

Таким образом, формирование уставного капитала межмуниципальных хозяйственных обществ возможно в основном только за счет средств местных бюджетов. Такая возможность может быть реализована органами местного самоуправления путем предоставления бюджетных инвестиций юридическим лицам в соответствии со ст. 69 и 80 Бюджетного кодекса РФ. Межмуниципальные хозяйственные общества создаются исключительно представительными органами муниципальных образований в предусмотримых гражданским законодательством организационных формах для совместного решения муниципальными образованиями вопросов местного значения.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ в качестве организационно-правовых форм муниципальных некоммерческих организаций называет только *автономные некоммерческие организации и фонды. Автономная некоммерческая*

организация образуется с целью оказания услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и в других сферах деятельности. В соответствии с целями создания в форме автономной некоммерческой организации могут создаваться учебные заведения, спортивные клубы, лечебно-оздоровительные заведения, научные центры, приюты и другие заведения, оказывающие услуги в области образования, культуры, здравоохранения, науки, спорта и иных областях общественно полезной деятельности. Предметом деятельности автономной организации является услуга, представляющая собой неовещественный результат выполнения каких-либо работ. Статьи 779–783 ГК регулируют отношения по возмездному оказанию услуг. Примерный перечень услуг, приведенный в ст. 779 ГК, в основном совпадает с перечнем услуг, который дается в Федеральном законе "О некоммерческих организациях". В учредительных документах автономной организации должны быть четко определены услуги, которые она предоставляет. Некоторые виды услуг лицензируются (например, медицинские, аудиторские и др.), а потому автономная организация должна получить соответствующую лицензию. Имущество, переданное автономной некоммерческой организации ее учредителями (учредителем), является собственностью автономной некоммерческой организации. Учредители автономной некоммерческой организации не сохраняют прав на имущество, переданное ими в собственность этой организации. Учредители не отвечают по обязательствам созданной ими автономной некоммерческой организации, а она не отвечает по обязательствам своих учредителей. Автономная некоммерческая организация вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых создана указанная организация. Учредительные документы автономной организации должны определить порядок надзора над деятельностью автономной организации со стороны учредителей. Прежде всего должна быть определена структура органов управления, включая необходимый контрольный орган (ревизионную комиссию и т.п.). Следует определить и систему отчетности подразделений организации и организации в целом. Надзорные действия могут осуществляться исходя из особенностей деятельности организации и характера оказываемых ею услуг. Нормой, способствующей предупреждению возможных злоупотреблений со стороны учредителей автономной некоммерческой организации, является правило о том, что предоставляемыми ею услугами учредители вправе пользоваться только на равных условиях с другими лицами. Льготы для учредителей, предусмотренные в учредительных документах, должны быть устранены при государственной регистрации юридического лица. Особо необходимо отметить, что если учредителем автономной некоммерческой организации является муниципальное образование, то порядок участия его представителей в органах управления такой организации устанавливается органом местного самоуправления. К сожалению, до настоящего времени такой порядок установлен не во всех муниципальных образованиях. **Фондом** является не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная

гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели (ст. 7 Федерального закона "О некоммерческих организациях"). Вместе с тем согласно ст. 8 Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" в учреждении благотворительных фондов не могут участвовать органы государственной власти и органы местного самоуправления. Фонд как одна из форм существования некоммерческих организаций отличается от прочих тем, что является не объединением граждан и (или) юридических лиц, а объединением имущества граждан и (или) юридических лиц для достижения общественно полезных целей. Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей. В соответствии со своей специальной правоспособностью фонд вправе использовать имущество только для целей, определенных уставом. Сделки с имуществом фонда, совершенные за пределами его специальной правоспособности, относятся к категории оспоримых сделок. Согласно ст. 173 ГК сделка, совершенная юридическим лицом в противоречии с целями деятельности, определенными в его учредительных документах, может быть признана судом недействительной, если доказано, что другая сторона в сделке знала или заведомо должна была знать о ее незаконности. Предпринимательская деятельность может осуществляться фондом, но при условии, что эта деятельность соответствует целям фонда и необходима для достижения общественно полезных целей, указанных в его уставе. Недопустимо, когда фонд, призванный в соответствии с уставом содействовать развитию физкультуры и спорта, занимается торговлей "пиратской" видеопродукцией, порнографическими изданиями. Фонд вправе осуществлять дозволенную предпринимательскую деятельность непосредственно, без образования какой-либо коммерческой организации, а также создать хозяйственное общество или стать участником такового. Использование имущества фонда должно находиться под контролем не только специализированных органов, но и общественности. В связи с этим установлено законодательное требование ежегодного опубликования отчетов фонда об использовании имущества. Законодательство не определяет, в каких средствах массовой информации следует публиковать ежегодные отчеты фонда. Представляется целесообразным при разработке учредительных документов фонда записывать наименование газеты или иного печатного издания, в котором предполагается публиковать отчеты фонда. При определении печатного издания надо исходить из территориальных границ деятельности фонда: публикация в центральных газетах отчета о деятельности фонда местного характера вряд ли целесообразна.

3.7 Полномочия местного самоуправления в бюджетно-финансовой сфере

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Органы местного самоуправления в соответствии с Бюджетным Кодексом и иными федеральными законами осуществляют следующие бюджетные полномочия: установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета; составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета; установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования; определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов; осуществление муниципальных заимствований, управление муниципальным долгом; детализация объектов бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к соответствующему местному бюджету; в случае и порядке, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

иные бюджетные полномочия, отнесенные настоящим Кодексом и иными федеральными законами к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления муниципальных районов, помимо полномочий, перечисленных в пункте 1 настоящей статьи, в соответствии с настоящим Кодексом и иными федеральными законами осуществляют также следующие бюджетные полномочия: установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации нормативов отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов; установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений; определение целей и порядка предоставления субвенций из бюджетов поселений в

бюджеты муниципальных районов, представительный орган которых формируется в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления поселений наряду с полномочиями, перечисленными в пункте 1 настоящей статьи, в соответствии с настоящим Кодексом и иными федеральными законами осуществляют также бюджетные полномочия по установлению порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения. Вообще, финансовая самостоятельность муниципального образования вытекает из конституционного принципа независимости органов местного самоуправления от государственной власти федерального либо регионального уровня. Так, в соответствии с п. 1 ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления могут самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, а также устанавливать местные налоги и сборы, управлять муниципальной собственностью.

Однако органам государственной власти РФ и органам государственной власти субъектов РФ предоставлено право содействовать развитию местных финансов (п. 1 ст. 4 Закона о финансовых основах местного самоуправления в РФ). Так, например, указанные органы вправе:

- регулировать отношения между федеральными бюджетами либо бюджетами субъектов РФ, с одной стороны, и местными бюджетами с другой;
- распределять между местными бюджетами средства для финансирования федеральных либо региональных программ, проводимых на территории муниципального образования;
- оказывать методическую помощь органам местного самоуправления в организации бюджетного процесса другие полномочия.

Перечень полномочий органов местного самоуправления, определенный в комментируемой статье гл. 2 БК РФ, не подлежит расширительному толкованию. Все бюджетные правомочия органов местного самоуправления могут быть поделены на две основные группы:

- 1) полномочия, установленные по отношению к бюджетам вышестоящих уровней - федеральному бюджету и бюджету субъекта РФ:

- право на получение финансового обеспечения государственных минимальных социальных стандартов и социальных норм из средств бюджетов соответствующих уровней;

- право на предоставление финансовых и иных материальных ресурсов для исполнения делегированных полномочий;

- право на компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами власти либо государственными органами субъекта РФ; некоторые другие полномочия;

2) полномочия, принадлежащие органу местного самоуправления в силу бюджетной самостоятельности, а именно:

- право на местный бюджет, на его разработку, принятие и исполнение, утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов и т.д.;

- право зачислять доходы от уплаты местных налогов и от использования объектов муниципальной собственности в доходную часть местного бюджета;

- право устанавливать правила предоставления различных видов финансовой помощи из средств местного бюджета; некоторые другие полномочия.

Структура органов местного самоуправления в целом, а также структура и перечень полномочий отдельных органов местного самоуправления, уполномоченных в области бюджетного регулирования, устанавливается на уровне муниципального образования путем принятия соответствующих нормативных актов. Однако преимущественное значение сохраняется за представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

3.8 Полномочия местного самоуправления в области строительства и транспорта

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности. В сфере градостроительства полномочия органов местного самоуправления имеют и управленческий, и разрешительный характер. Особенностью в этих полномочиях являются обязанности органов местного самоуправления собирать, анализировать, распространять и сохранять определенного рода информацию в рассматриваемых областях управления. При этом полномочия поселений и городских округов в рассматриваемой сфере совпадают при подготовке и утверждении генеральных планов и их публичном обсуждении и т.д. Представительный орган местного самоуправления поселения вправе утвердить генеральный план поселения и порядок внесения в него изменений. Решение о подготовке проекта генерального плана поселения принимает глава

местной администрации поселения. Представительный орган местного самоуправления поселения вправе принять решение об утверждении генерального плана или об отклонении проекта генерального плана и о направлении его соответственно главе местной администрации поселения на доработку. А глава местной администрации поселения вправе утвердить план реализации генерального плана поселения, но до утверждения генерального плана его проект должен быть публично обсужден. Порядок организации и проведения публичных слушаний проектов генеральных планов в поселениях определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей населенных пунктов в границах муниципальных образований, межселенных территорий. Состав, порядок подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Документы территориального планирования поселений могут быть подготовлены совместно с иными органами местного самоуправления муниципальных образований и с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Инициатором такой подготовки могут быть органы местного самоуправления. Они по своей инициативе могут направить проекты территориального планирования на государственную экспертизу. Решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки должно приниматься главой местной администрации с установлением этапов градостроительного зонирования применительно ко всем территориям поселения, порядка и сроков проведения работ по подготовке правил землепользования и застройки, иных положений, касающихся организации указанных работ. Для подготовки проекта правил землепользования и застройки главой местной администрации создается комиссия, утверждается ее состав и порядок деятельности. Правила землепользования и застройки должны утверждаться представительным органом местного самоуправления, и в них могут вноситься изменения. Решения о подготовке документации по планировке территории могут приниматься уполномоченными органами местного самоуправления. Они же должны обеспечить подготовку документации по планировке территории на основании генерального плана поселения, правил землепользования и застройки и утвердить ее после проведения проверки на соответствие установленным требованиям либо принимают решение о ее направлении на утверждение главе местной администрации, отказе или направлении на доработку. Разрешение на строительство в поселениях должно выдаваться уполномоченным органом местного самоуправления в рамках его компетенции по месту нахождения земельного участка.

Разрешение на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений, должны выдаваться по заявлению застройщика органом местного самоуправления, выдавшим разрешение на строительство. В подготовке документов территориального планирования муниципальных районов могут участвовать органы местного самоуправления муниципального района. Представительный орган местного самоуправления муниципального района имеет право утверждать документы и вносить изменения в схему территориального планирования. Схема территориального планирования муниципального района подлежит согласованию, а в случае возникновения разногласий может создаваться согласительная комиссия. Реализация схемы территориального планирования муниципального района должна осуществляться на основании плана реализации схемы территориального планирования муниципального района, который должен утверждаться главой местной администрации муниципального района. Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования должно осуществляться с учетом особенностей населенных пунктов в границах межселенных территорий, а состав, порядок подготовки и утверждения устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Подготовка документации по планировке межселенных территорий на основании правил землепользования и застройки межселенных территорий может осуществляться на основании решения органа местного самоуправления муниципального района. Органам местного самоуправления муниципального района предоставлено право утверждать подготовленную на основании документов территориального планирования муниципальных районов иную документацию по планировке территории, выдавать разрешения на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на соответствующих межселенных территориях. Ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях муниципальных районов, должно осуществляться органами местного самоуправления муниципального района путем сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учета и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности. Органы местного самоуправления муниципального района обязаны бесплатно предоставлять сведения информационной системы по запросам органов государственной власти, местного самоуправления, физических и юридических лиц. Полномочия органов местного самоуправления городских округов совпадают с характером полномочий органов местного самоуправления поселений. Органы местного

самоуправления имеют право устанавливать положения территориального планирования, учитываемые при подготовке схем территориального планирования Российской Федерации, а также имеют право: - представить предложения о внесении изменений в схемы территориального планирования Российской Федерации и давать заключения на проект такой схемы; - рассматривать проект схемы территориального планирования Российской Федерации в части учета в предложениях, содержащихся в указанном проекте, положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования муниципальных образований, учета правил землепользования и застройки, предложений об изменении границ земельных участков, находящихся в муниципальной собственности; - согласовывать проект схемы территориального планирования субъекта РФ, применительно к территориям которого подготовлены предложения по территориальному планированию, и вносить предложения о внесении изменений в схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации и схемы территориального планирования муниципальных образований в генеральный план; - устанавливать некоторые виды территориальных зон, выделяемых с учетом функциональных зон и особенностей использования земельных участков и объектов капитального строительства; - оспорить в судебном порядке документацию по планировке территории; - запрашивать технические условия, предусматривающие максимальную нагрузку и сроки подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, срок действия технических условий, а также информацию о плате за подключение и предоставлять такую информацию; - выдавать разрешение на строительство для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства местного значения, при размещении которых допускается изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков, на отдельные этапы строительства либо отказать в выдаче разрешения; - проводить проверку наличия документов, прилагаемых к заявлениям, соответствия проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка, красным линиям; - получить бесплатно один экземпляр копий материалов инженерных изысканий, проектной документации для размещения в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности; - принять решение о компенсации определенным категориям физических лиц причиненного им вреда при осуществлении градостроительной деятельности. Органы местного самоуправления муниципальных образований обязаны: - опубликовывать схемы территориального планирования, решение о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения; - подготовить, утвердить и выдать заявителю

градостроительный план земельного участка без взимания платы. Уполномоченные органы местного самоуправления вправе определить порядок использования земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются. Глава местной администрации вправе принять решение о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения, принять решение о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства или об отказе в предоставлении такого разрешения с указанием причин принятого решения, утвердить документацию по планировке территории, представленную органами местного самоуправления, и установить порядок установления причин нарушения законодательства о градостроительной деятельности, если вред жизни или здоровью физических лиц либо значительный вред имуществу физических или юридических лиц не причиняется. Глава местной администрации обязан обеспечить опубликование документации по планировке территории (проектов планировки территории и проектов межевания территории). Уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования могут определяться: - порядок организации и проведения публичных слушаний по вопросу о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования и срок проведения публичных слушаний с момента оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний; - порядок организации и проведения публичных слушаний по вопросу о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства; - порядок подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов местного самоуправления; - порядок организации и проведения публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории и срок проведения публичных слушаний со дня оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний. В отношении органов местного самоуправления законодательством могут быть установлены не только полномочия, но и запреты. Так, органам местного самоуправления не разрешается принимать решения о резервировании земель, об изъятии, о переводе земель из одной категории в другую, если это не разрешено отдельным законом. Не разрешается им и самостоятельно выбирать (без дополнительных разрешений и согласований) основные и вспомогательные виды

разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. В жилищной сфере органы местного самоуправления могут принимать в пределах своих полномочий нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения. Органы местного самоуправления вправе принимать решения о передаче и передавать жилое помещение в собственность граждан в порядке приватизации. В области регулирования жилищных отношений на органы местного самоуправления возлагается учет муниципального жилищного фонда; признание граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений в муниципальном жилищном фонде; ведение учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, определение порядка предоставления жилых помещений в муниципальном жилищном фонде специализированного использования. Органы местного самоуправления вправе устанавливать основания, определять условия и особенности предоставления гражданам жилых помещений в жилищном фонде специализированного использования, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления обязаны предоставлять малоимущим гражданам по договорам социального найма жилые помещения в муниципальном жилищном фонде, вправе принимать решения о переводе соответствующих помещений в жилые или нежилые помещения, согласовывать переустройство и перепланировку жилых помещений, признавать жилые помещения муниципального жилищного фонда непригодными для проживания. К полномочиям органов местного самоуправления могут относиться и иные вопросы в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Жилищным кодексом, федеральными законами, а также законами соответствующих субъектов Российской Федерации. В сфере транспорта и связи полномочия органов местного самоуправления имеют в основном организационный характер. Например, органы местного самоуправления обязаны организовать и обеспечить транспортное сообщение внутри и между населенными пунктами муниципального образования; обеспечивать население транспортными услугами и т.д.; организовывать или создавать условия для обеспечения населения услугами связи: телефонной, сотовой, почтовой и т.п.

3.9 Понятие ответственности в системе местного самоуправления

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности. В новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» значительно усилен контроль за исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения

и ответственность этих органов за их неисполнение. Юридическая ответственность подразделяется на виды во многом по отраслевому признаку. В теории государства и права традиционного выделяют следующие виды юридической ответственности: уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная, материальная. Некоторые ученые выделяют и другие виды ответственности, в частности политико-правовую, под которой имеется в виду отзыв выборного должностного лица, роспуск представительного органа власти и т.п. Согласно ст. 70 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с федеральными законами несут ответственность перед: а) населением муниципального образования; б) государством; в) физическими и юридическими лицами. Такая иерархия закрепления ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не случайна. Указание на первоочередность ответственности перед населением отражает сущность местного самоуправления как формы народовластия в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации. Население является основным субъектом прав местного самоуправления. Поэтому прежде всего необходимо установление эффективных видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Виды ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Население муниципального образования также вправе отозвать депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ К ЗАНЯТИЯМ

4.1 Практическое занятие № 1 Муниципальное право как отрасль права и наука

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

При определении предмета муниципального права и особенностей его метода необходимо учитывать целый ряд обстоятельств. Прежде всего это комплексный характер отрасли права. Местное самоуправление не изолировано от иных общественных отношений, на муниципальный уровень влияют нормы иных отраслей права. Муниципальное право России рассматривается как совокупность правовых институтов, регулирующих разнородные общественные отношения, что и определяет его комплексный характер. В систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. Нормы муниципального права по признаку регулирования и однородных, взаимосвязанных общественных отношений объединяются в муниципально-правовые институты. Муниципально - правовые институты - это определенная система норм муниципального права, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу в рамках отрасли муниципального права. Научная дисциплина муниципального права – это совокупность знаний, идей, теорий о местном самоуправлении, о формах и практике его осуществления и правового регулирования.

4.2 Практическое занятие № 2 Местное самоуправление в России

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

В первую очередь, студенту необходимо обратить внимание на положения статей 3, 12, 32 и главы 8 Конституции РФ. Конституция России устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Таким образом, местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Местное самоуправление - это также и деятельность местных сообществ, и сформированных ими органов по самостоятельному и под свою ответственность решению вопросов местного значения, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Границы такой деятельности определяются Конституцией и законами государства. В целом законодательство и практика позволяют выделить следующие общие принципы организации местного самоуправления:

- 1) организация местного самоуправления в интересах населения;
- 2) самостоятельность местного самоуправления и его взаимодействие с государственной властью;
- 3) многообразие организационных форм местного самоуправления;
- 4) гласность местного самоуправления;

5) соблюдение прав и свобод человека и гражданина, законность в осуществлении местного самоуправления;

6) государственная гарантированность местного самоуправления. Рассмотрим эти принципы подробнее.

Система местного самоуправления в России - это совокупность организационных форм и способов решения населением самостоятельно и непосредственно, а также через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Система включает в себя упорядоченные элементы, и применительно к определенному виду и уровню муниципального образования число этих элементов может отличаться.

4.3 Практическое занятие № 3 Структура, компетенция и организационная основа деятельности органов местного самоуправления

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это предопределяет достаточно широкую степень независимости органов местного самоуправления от решений и действий органов государственной власти.

В развитие федерального и регионального законодательства статус органов местного самоуправления закрепляется в уставах соответствующих муниципальных образований. В данных уставах регулируются основные положения по организации органов местного самоуправления. Помимо этого во многих муниципальных образованиях принимаются и специальные положения, регулирующие статус органов местного самоуправления (о представительном органе, главе муниципального образования, администрации муниципального образования, контрольном органе муниципального образования и др.). Однако в этих положениях отдельные полномочия органов местного самоуправления могут лишь получать дальнейшую конкретизацию и в них не должно осуществляться изменение компетенции органов местного самоуправления, установленной уставом муниципального образования.

Вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления, решаются ими самостоятельно. Вмешательство органов государственной власти в их компетенцию недопустимо. Органы местного самоуправления обладают значительными полномочиями в различных сферах жизни соответствующего муниципального образования. Конечно же, нельзя забывать, что компетенция органов местного самоуправления не может быть безграничной, поскольку значительная часть полномочий в соответствующих сферах осуществляется также федеральными и региональными органами государственной власти.

Структуру органов местного самоуправления составляют:

представительный орган;

глава муниципального образования;

местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

контрольный орган муниципального образования;

иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В структуре органов местного самоуправления муниципального образования ведущая роль принадлежит представительному органу. Представительный орган в своих

решениях выражает волю граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

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

- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

- 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;

- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования - это высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования и законодательством собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Согласно ст. 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

- представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

- издает в пределах своих полномочий правовые акты;

- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа.

Администрация муниципального образования - это орган местного самоуправления, наделенный уставом муниципального образования исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Муниципальные правовые акты наряду с федеральными и региональными правовыми актами имеют важное значение для организации деятельности органов местного самоуправления.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными и (или) региональными законами.

4.4 Практическое занятие № 4 Порядок формирования органов местного самоуправления, особенности правового положения их должностных лиц

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Порядок формирования представительных органов для поселений и для муниципальных районов может быть различен. Представительный орган поселения всегда состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Единственным исключением из этого правила являются представительные органы малочисленных поселений. Если же в таком малочисленном поселении проживает менее 100 человек, обладающих избирательным правом, то в этом случае представительный орган поселения не формируется и полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования. При этом в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлена минимальная численность депутатов представительного органа поселения, которая жестко привязана к численности населения соответствующего поселения. Такая численность не может быть менее:

- 7 человек - при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

- 1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;
- 2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

На заседаниях представительного органа муниципального образования каждый депутат имеет один голос. На заседаниях представительного органа муниципального образования решения по рассматриваемым вопросам принимаются в основном открытым голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование может осуществляться также с использованием электронной системы подсчета голосов (в случае наличия такой технической возможности).

Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым представительным органом муниципального образования, депутаты могут образовывать депутатские объединения (фракции и депутатские группы). Депутат вправе состоять только в одном депутатском объединении.

Депутатское объединение, сформированное на основе политического объединения, прошедшего в представительный орган муниципального образования по избирательному округу, как правило, именуется фракцией. Депутаты, не состоящие во фракциях, вправе образовывать депутатские группы. Фракции и депутатские группы обладают равными правами.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Подотчетность главы муниципального образования, как правило, устанавливается в следующих формах:

- 1) информирование населения о текущей работе через средства массовой информации;
- 2) проведение встреч с населением;
- 3) ответы на запросы отдельных депутатов и представительного органа муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования;
- 4) представления главой муниципального образования представительному органу ежегодного отчета о своей деятельности, деятельности администрации муниципального образования и ее структурных подразделений, о выполнении планов и программ социально-экономического развития муниципального образования. Представительный орган муниципального образования при этом может принять решение об одобрении или признании неудовлетворительными результатов деятельности главы муниципального образования.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае: смерти; отставки по собственному желанию; расторжения контракта, и по другим основаниям.

4.5 Практическое занятие № 5 Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

При подготовке к занятию, студенту следует обратить внимание на то, что указанные в федеральном законе формы непосредственного волеизъявления населения делятся на формы осуществления и формы участия в осуществлении местного самоуправления. К первой группе относятся: местный референдум; выборы депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; голосование по отзыву депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан. Ко второй группе относятся: правотворческая инициатива граждан; публичные слушания; собрания граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы

местного самоуправления муниципального образования. Особое место среди всех этих форм занимает территориальное общественное самоуправление. Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления в соответствии со ст. 33 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" должно основываться на указанных в этой статье принципах. Этих принципов всего два.

Первый принцип - законность, т.е. соблюдение положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов. Второй принцип - добровольность непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Это означает, что никто, в том числе органы государственной власти и органы местного самоуправления, не могут принуждать граждан к участию в этом.

4.6 Практическое занятие № 6 Муниципальная собственность

При подготовки к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Студенту следует иметь в виду, что по настоящему эффективное местное самоуправление должно обладать соответствующей экономической основой. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества устанавливаются федеральным законом.

В статье 50 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" поименован состав муниципального имущества для каждого типа муниципальных образований. При этом отдельно приведены перечни имущества, которое может находиться в собственности поселений и муниципальных районов. В собственности же городских округов могут находиться все виды имущества из обеих таких перечней.

В собственности муниципальных образований может находиться:

имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" вопросов местного значения;

имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными и региональными законами;

имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В собственности муниципальных образований могут находиться объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случае, если такие объекты необходимы для осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также в иных случаях, установленных федеральным законом.

В собственности муниципальных образований также может находиться имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами.

4.7 Практическое занятие № 7 Местные финансы муниципального образования

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

В части 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Поэтому каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). При этом бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.

Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации составлению проекта местного бюджета муниципального образования предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития муниципального образования и отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых администрация муниципального образования осуществляет подготовку проекта местного бюджета.

Порядок и сроки подготовки проекта местного бюджета муниципального образования, перечень документов и материалов, обязательных для представления с проектом бюджета, определяются положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе. Проект местного бюджета составляется в соответствии с требованиями бюджетной классификации, установленными федеральными и региональными законами решениями представительного органа муниципального образования.

Бюджет муниципального образования рассматривается и утверждается представительным органом по представлению главы муниципального образования. Проект местного бюджета муниципального образования предварительно рассматривается комиссией (комитетом) представительного органа муниципального образования, ведающей вопросами бюджета.

Исполнение местного бюджета производится в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Исполнение местного бюджета муниципального образования обеспечивается его администрацией.

Организация исполнения местного бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган администрации муниципального образования.

Бюджет муниципального образования исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов. Кассовое обслуживание исполнения бюджета муниципального образования осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

4.8 Практическое занятие № 8 Предметы ведения муниципального образования и полномочия органов местного самоуправления, организационные формы их осуществления

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Студенту следует учесть, что перечень вопросов местного значения может устанавливаться и изменяться только законом об организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Действующий Федеральный закон об организации местного самоуправления каждому виду муниципального образования устанавливает отдельный перечень вопросов местного значения, т.е. вопросы местного значения поселения не совпадают с вопросами местного значения муниципального района и городского округа.

Такое нововведение исправило существовавшую ранее ситуацию, когда являющиеся муниципальными образованиями миллионный город и поселение с числом жителей в несколько сотен человек обладали одинаковыми полномочиями, несмотря на очевидную несовместимость их экономических, социальных и демографических потенциалов.

Органы местного самоуправления - это особый субъект права, поэтому органы местного самоуправления при решении вопросов местного значения могут обладать административно-властными полномочиями, а при осуществлении переданных отдельных государственных полномочий - государственно-властными полномочиями.

И административно-властные, и государственно-властные полномочия органов местного самоуправления можно классифицировать через призму управленческих функций: руководящих, регулирующих, расчетно-аналитических, организационных, контрольных.

Таким образом можно говорить о том, что полномочия органов местного самоуправления могут быть сгруппированы следующим образом:

- а) полномочия по управлению;
- б) полномочия по организации;
- в) полномочия по руководству;
- г) полномочия по применению административно-правовых режимов;
- д) полномочия по контролю.

К полномочиям по управлению относятся полномочия по сбору, обработке, анализу информации, передаче информации другим органам, по прогнозированию, по планированию, по учету.

К полномочиям по организации относятся полномочия по обеспечению и организации чего-либо, координации деятельности субъектов управления.

К полномочиям по руководству относятся полномочия по созданию, назначению, регулированию, непосредственному или опосредованному руководству и стимулированию (созданию условий).

К полномочиям по применению административно-правовых режимов относятся полномочия по участию органов местного самоуправления в разрешительной системе (квотирования, лицензирования, аттестации, выдачи разрешений и т.п.).

Полномочия по контролю могут рассматриваться и как осуществляемые ими самостоятельно, и осуществляемые совместно с органами государственной власти или иными властными структурами.

Основными формами реализации полномочий органов местного самоуправления являются правотворчество и правоприменение.

4.9 Практическое занятие № 9 Гарантии и защита местного самоуправления

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Гарантии осуществления местного самоуправления в Российской Федерации определяются и обеспечиваются государством в лице федеральных и региональных органов государственной власти. Они имеют разнообразный характер и могут быть объединены в две основные группы: общие гарантии местного самоуправления и специальные (юридические) гарантии местного самоуправления.

В статье 12 Конституции Российской Федерации установлено, что в Российской Федерации не только признается, но и гарантируется местное самоуправление. Более подробно конституционно-правовой статус местного самоуправления определен в гл. 8 Конституции Российской Федерации и Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Этот Федеральный закон в соответствии с его преамбулой определяет государственные гарантии местного самоуправления в Российской Федерации.

Под юридическими гарантиями местного самоуправления понимаются гарантии, закрепленные в законодательстве. Основными из них являются:

1. Запрет на ограничение прав местного самоуправления.
2. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями, а также самими органами местного самоуправления и гражданами.
3. Рассмотрение обращений органов и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, государственными должностными лицами, организациями, к которым эти обращения направлены.
3. Рассмотрение обращений органов и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, государственными должностными лицами, организациями, к которым эти обращения направлены.
5. Судебная защита местного самоуправления.

Судебная защита местного самоуправления занимает особое место среди юридических гарантий. В статье 11 Европейской хартии местного самоуправления указано, что органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления. Конституция Российской Федерации в ст. 133 закрепляет, что местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту.