

*Министерство Образования Российской Федерации*  
*Международный образовательный консорциум*  
*«Открытое образование»*  
*Московский государственный университет экономики,*  
*статистики и информатики*  
*АНО «Евразийский открытый институт»*

---

**О.А. Кудинов**

# **Муниципальное право Российской Федерации**

*Учебно-практическое пособие*

*Рекомендовано Президиумом  
Научно-методического совета  
по дистанционному образованию  
в области экономики и управления  
в качестве учебно-практического пособия  
для системы высшего и дополнительного  
образования*

Москва – 2003

УДК 342.9  
ББК 67.401  
К 887

**Кудинов О.А. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:** Учебно-практическое пособие / Московский государственный университет экономики, статистики и информатики. - М.: МЭСИ, 2003. - 120с.

Пособие дает представление об основных институтах современного муниципального права. В пособии анализируются правовые основы местного самоуправления, формы их реализации, полномочия, ответственность. Анализируются общие, базовые нормы муниципального права, определенные конституцией и федеральным законодательством.

Пособие предназначено для студентов и слушателей всех форм обучения с использованием дистанционных образовательных технологий, а также для преподавателей высших и средних специальных учебных заведений.

**Автор:** *Кудинов Олег Алексеевич*,  
кандидат исторических наук, доцент, докторант ИЗ и СП  
**Рецензент:** *Белоновский Вячеслав Николаевич*,  
кандидат исторических наук, профессор

#### **Редакционный совет**

*Тихомиров В.П.*, академик Международной академии наук высшей школы, доктор экономических наук, профессор (председатель); *Рубин Ю.Б.*, академик Международной академии наук высшей школы, доктор экономических наук, профессор; *Солдаткин В.И.*, член-корреспондент Российской академии естественных наук, кандидат экономических наук, доцент; *Хорошилов А.В.*, кандидат экономических наук, профессор, *Дик В.В.*, кандидат экономических наук, доцент; *Леднев В.А.*, кандидат экономических наук, доцент; *Мхитарян В.С.*, академик Международной академии наук высшей школы, доктор экономических наук, профессор; *Романов А.А.*, кандидат экономических наук, профессор, *Самойлов В.А.*, кандидат экономических наук, доцент; *Лупанов К.Ю.*, кандидат экономических наук, доцент.

ISBN

© Кудинов Олег Алексеевич, 2003  
© Московский государственный университет  
экономики, статистики и информатики, 2003

2-е изд., перераб. и доп.

<b>Содержание</b>	<b>Для замечаний</b>
<b>Содержание</b>	
<b>Введение</b>	4
<b>1. Основной текст</b>	5
1.1. Теория и история местного самоуправления	5
1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления	23
1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления	40
1.4. Полномочия местного самоуправления	62
1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления	82
<b>2. Выводы</b>	98
<b>3. Решения тренировочных заданий</b>	99
<b>4. Вопросы для повторения</b>	104
<b>5. Вопросы к экзамену</b>	105
<b>6. Толковый словарь</b>	108
<b>Список рекомендуемой литературы</b>	114

<b>Введение</b>	<b>Для замечаний</b>
<p style="text-align: center;"><b>Введение</b></p> <p>В настоящее время вопросы местного самоуправления являются достаточно актуальными. Становление местного самоуправления – одной из основ конституционного строя Российской Федерации – имеет большое значение для завершения формирования российской государственности. Несомненно роль местного самоуправления как способа организации местных жителей для решения дел не только местного сообщества, но и общегосударственного значения.</p> <p>Появление новой комплексной отрасли – муниципального права – привело к появлению новой учебной дисциплины. Муниципальное право рождается на стыке нескольких отраслей: конституционного права, финансового права, земельного права, что создает определенные трудности как для его преподавания, так и для изучения.</p> <p>Система местного самоуправления в нашей стране находится еще в стадии становления: во многих субъектах Российской Федерации не приняты законы о местном самоуправлении, положения (уставы) о местном самоуправлении, поэтому думается уместным в настоящем курсе изучение собственного опыта на примере земств и опыта других стран.</p> <p>Материалы данного курса сосредоточены в 5 разделах (см. содержание). Каждый из них сопровождается тренировочными заданиями и тестами. Пособие содержит также решение тренировочных заданий, вопросы для повторения к зачету, толковый словарь и рекомендуемую литературу.</p> <p>Учебно-практическое пособие "Муниципальное право Российской Федерации" может быть использовано студентами, аспирантами, преподавателями высших юридических учебных заведений.</p>	

**1. Основной текст****1.1. Теория и история местного самоуправления****1.1.1. Основные теории местного самоуправления**

Развитие муниципального права, его институтов неразрывно связано с возникновением и эволюцией местного самоуправления как децентрализованной формы управления, разработкой теоретических концепций местного самоуправления, формированием законодательства, регулирующего муниципальную деятельность.

Основы правовых муниципальных систем большинства европейских стран, а также США, Японии и ряда других государств были заложены в ходе муниципальных реформ в XIX веке, хотя традиции общинного, городского самоуправления уходят своими корнями в глубину веков к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства.

Муниципальные реформы XIX века основывались на фундаменте, который закладывался для них уже в средние века. Средневековые города с их административным, финансовым и судебным управлением, купленным или отвоёванным у феодальных властителей, несли зародыш муниципализма. Конституционное движение, толчок которому в европейских странах дала Великая французская революция, привело не только к появлению новых форм организации власти в сфере высшего государственного управления, но и с неизбежностью поставило задачу преобразования местного управления по новому типу, свободного от сильной бюрократической опеки центральных органов власти. Требование последовательного проведения начал местного самоуправления являло собой логический вывод из основных принципов конституционного, правового государства, которое приходит на смену полицейскому, бюрократическому государству эпохи абсолютизма.

Взаимоотношения личности и государства, местных сообществ и центральных органов власти в условиях демократического, правового государства принципиально иные, нежели в абсолютистском государстве. Поэтому вполне естественно, что местное самоуправление, предполагающее известную автономию, обособленность в системе государственной власти, становится лозунгом политических движений и правовых реформ XIX века.

Идеи организации общинного управления были выражены французом Турэ, который в 1790 г. обосновал их в своем докладе по законопроекту о реформе местного управления в Национальном собрании Франции. Турэ сформулировал две основные проблемы учения о местном самоуправлении, которые впоследствии получили свое развитие в различных теориях местного самоуправления:

а) понятие о собственных общинных делах, присущих по своей природе муниципальному управлению;

б) понятие о делах государственных, которые передаются государством органам местного самоуправления.

## 1.1. Теория и история местного самоуправления

Для замечаний

В первой половине прошлого века разрабатываются теоретические основы учения о местном самоуправлении. Одним из первых, кто привлек внимание к этим проблемам, был А. Токвиль, французский государственный деятель, историк и литератор. В своем знаменитом сочинении «Демократия в Америке», две первые части которого были опубликованы в 1835 г., он писал:

«Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретает. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно дает о себе знать».

Теория свободной общины оказала определенное влияние на развитие законодательства первой половины XIX века, найдя свое отражение и в положениях бельгийской Конституции 1831 г. об особой «общинной» власти.

Идея неотчуждаемости, неприкосновенности прав общин, характерная для теории свободной общины, была, однако, достаточно уязвима, ибо трудно обосновать неотчуждаемость прав, например крупных территориальных самоуправляющихся единиц (областей, регионов и др.), установленных государством, со ссылкой на их естественный характер. Отрицать же иные виды самоуправления, кроме небольших сельских, городских общин, было бы странно: это не соответствовало действительному положению вещей.

На смену теории свободной общины приходит общественная теория самоуправления (или общественно-хозяйственная теория самоуправления), которая так же, как и прежняя теория исходила из противопоставления государства и общины, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. Однако, обосновывая основной признак местного самоуправления, данная теория на первый план выдвигала не естественный и неотчуждаемый характер прав общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. Самоуправление, согласно общественной теории, – это заведование делами местного хозяйства.

Однако эта теория, как отмечали ее критики, смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы со всякого рода частноправовыми объединениями (промышленными компаниями, благотворительными обществами и т.п.). Но принадлежность человека к какому-либо частноправовому объединению зависит от него, как и выход из данного объединения. В то время как принадлежность к самоуправляющимся единицам и подчинение органам самоуправления самоуправляющейся территориальной единицы устанавливается законом и связано с местом проживания человека.

Практика также показала, что органы самоуправления осуществляли функции, носящие не только частноправовой, но и публично-правовой характер, свойственные органам публичной власти (принятие

## 1.1. Теория и история местного самоуправления

Для замечаний

общеобязательных решений, сбор налогов и др.). Оказалось, что нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных (местных) и дел государственных, порученных для исполнения общинам. Те вопросы, решение которых осуществлялось органами местного самоуправления, не могут считаться чисто общественными и противопоставляться государственным вопросам, ибо они по своему содержанию (дорожное благоустройство, местные налоги, заведывание образованием, культурой, здравоохранением и т.п.) не отличаются от местных задач государственного управления. Данные вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного населения, но и государства.

На основе этих взглядов, критически оценивающих общественную теорию, получает свое развитие государственная теория самоуправления, основные положения которой были разработаны выдающимися немецкими учеными XIX века Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом.

Согласно этой теории самоуправление – это одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результате местного управления.

Поэтому нельзя утверждать, что местные вопросы, самостоятельно решаемые органами местного самоуправления, имеют иную природу, нежели государственные вопросы. Передача некоторых функций государственного управления в ведение местных сообществ с точки зрения государственной теории обусловлена необходимостью обеспечить более эффективное решение данных вопросов на местном уровне. При централизованном государственном управлении, построенном на началах строгого соподчинения, государственные чиновники лишены инициативы и самостоятельности. Они по существу не зависят от местного населения, которому не подконтрольны.

Однако Л. Штейн и Р. Гнейст в нахождении отличительных признаков местного самоуправления расходились, что послужило основанием для формирования двух основных направлений в рамках общей государственной теории самоуправления – политического (Гнейст) и юридического (Штейн).

Рудольф Гнейст полагал, что одна лишь выборность органов и должностных лиц местного самоуправления еще не гарантирует реальность местного самоуправления, его самостоятельность. Зависимость любого чиновника, по мнению Гнейста, обусловлена тем, что служба для него – источник средств существования. Он вынужден служить чуждым ему интересам в силу своего экономического положения. Поэтому Гнейст связывал местное самоуправление с системой почетных и безвозмездных должностей. Гнейст и его сторонники видели основания самостоятельности органов самоуправления в особенностях порядка их формирования, замещения отдельных местных должностей.

Гнейст полагал, опираясь на опыт английского местного самоуправления, что самоуправление на местах осуществляется почетными людьми из среды местного населения, на безвозмездной основе. Его

## 1.1. Теория и история местного самоуправления

Для замечаний

взгляды на природу местного самоуправления, однако, не получили широкой поддержки.

Большинство ученых поддерживали позицию Лоренца Штейна, который видел основания самостоятельности органов местного самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает осуществление определенных задач государственного управления.

Л. Штейн считал, что специфика местного самоуправления состоит в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения. Именно это обстоятельство отличает органы местного самоуправления от государственных органов, которые действуют от имени и в интересах государства, не имея каких-либо иных, отличных от государственных, собственных интересов. Поэтому между государством и его органами немыслимы юридические отношения.

Общественная и государственная теории местного самоуправления имели своих сторонников в дореволюционной России, осуществившей в XIX веке земскую и городскую реформы. Основные начала общественной теории самоуправления получили свое обоснование в работах В.Н. Лешкова, А.И. Васильчикова. В.Н. Лешков, видный славянофил, основываясь на идеях о самобытности русской общины и ее неотъемлемых правах, выступал за независимость местного самоуправления от государства, за необходимость равного участия в выборах всех членов земств, потому что они связаны одинаковыми общественными, земскими интересами. А.И. Васильчиков, противопоставляя местное самоуправление бюрократическому государственному порядку управления, приходил к выводу, что местное самоуправление чуждо политике: оно имеет свою особую цель и особую сферу деятельности.

Государственная теория самоуправления получила свое развитие в работах таких видных дореволюционных юристов, как Б.Н. Чичерин, А.Д. Градовский, В.П. Безобразов, Н.И. Лазаревский.

Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в чисто местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне) находит свое отражение в теории дуализма муниципального управления. Согласно этой теории муниципальные органы, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации.

В основе теории социального обслуживания делается упор на осуществление муниципалитетами одной из основных своих задач: предоставление услуг своим жителям, организация обслуживания населения. Основной целью всей муниципальной деятельности данная теория называет благосостояние жителей коммуны.

### 1.1.2. Муниципальные системы зарубежных стран

Существуют различные типы местного самоуправления, что предопределяет и особенности развития муниципального законодательства в различных странах мира.

В Великобритании – родине классических муниципальных форм – сложился тип местного самоуправления, получивший название англосаксонского. Подобная муниципальная система действует в таких странах, как США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и др.

Одна из характерных черт этой системы – отсутствие на местах полномочных представителей правительства, опекающих местные выборные органы. Однако правительство оказывает влияние на то, каким образом органы местного самоуправления осуществляют свои задачи. Так, в Англии министерство по делам окружающей среды осуществляет контроль по общим вопросам, находящимся в ведении местных общин. Другие министерства осуществляют контроль в иных областях, в частности, в области образования (министерство образования), в сфере социальных услуг (министерство здравоохранения) и др. Если органы местного самоуправления действуют в пределах своих полномочий, то контроль правительства ограничивается согласованием вопросов с соответствующими министерствами. Правительство оказывает влияние на осуществление программ местных общин, используя финансовые рычаги: субвенции, дотации и др.

Другой характерной чертой англосаксонской модели местного самоуправления является утвердившийся в XIX веке в Великобритании принцип, согласно которому муниципальные органы могут делать лишь то, что им прямо разрешил закон. Муниципалитеты рассматриваются как автономные образования, осуществляющие власть, возложенную на них парламентом. Это предопределило роль британского парламента в формировании муниципального права. Правовая база муниципального управления была создана частными и местными статутами, которые принимал парламент, определяя полномочия муниципальных органов, основы их взаимоотношений с центральными органами власти. С 1689 по 1832 г. парламентом было принято более 200 таких актов, создавших основу для принятия в 1834 г. Закона о попечительстве бедных, который считается актом, положившим начало современной системе местного самоуправления. Этот акт предусматривал создание управленческой системы, постоянно работающей, с оплачиваемым аппаратом, которая стала основой деятельности всех местных властей. Муниципалитеты получили право назначать чиновников, проводить различные мероприятия, связанные с ликвидацией нищеты.

В 1835 г. актом о муниципальных корпорациях был в основном установлен правовой статус 178 городов Англии и Уэльса. Данный акт предусматривал избрание муниципальных советников, гласность заседаний и т.д. Этими и последующими актами парламентом в течение столетия была создана современная система британских муниципальных органов.

Общие (публичные) парламентские акты закрепляют статус муниципалитета как корпорации, обеспечивают автономность местных орга-

## 1.1. Теория и история местного самоуправления

Для замечаний

нов и устанавливают правовые основы деятельности правительственных ведомств по осуществлению контроля за работой местных представительных органов.

Отношения между центральной властью и муниципалитетами определяются принципом *inter vires* (действовать в пределах своих полномочий), т.е. муниципалитеты могут совершать действия, которые лишь прямо предписаны законом. В противном случае акты местных властей считаются совершенными с превышением полномочий (*ultra vires*) и могут быть признаны судом не имеющими силы.

Большую роль в правовом регулировании деятельности местных органов власти играют также местные и частные парламентские статуты, устанавливающие дополнительные полномочия и льготы, а также акты делегированного (субординационного) законодательства.

Наряду с англосаксонской системой местного самоуправления в ряде зарубежных государств действует муниципальная система, которая в основе своей имеет французскую модель местного самоуправления.

Основные принципы организации самоуправления во Франции, заложенные еще в конце XVIII – начале XIX веков, существенно отличались от начал, лежащих в основе организации местного самоуправления в Великобритании. Для Франции всегда была характерна высокая степень централизации местного управления и самоуправления. Это проявилось в развитии системы административного контроля центральной власти над местными органами, бюрократической субординации в отношениях центра и мест. В распоряжении опекающей центральной власти находилась широкая гамма средств с различными наименованиями (аннулирование, одобрение, временная приостановка, замещение, отзыв, отставка, роспуск и др.), но имевшая единственную цель – жесткое подчинение себе деятельности местных коллективов. Существовавший предварительный контроль вел к «разоружению» территориальных самоуправляющихся коллективов, посягая на их самостоятельность. Ключевую роль в системе местного управления Франции играл префект, являвшийся представителем правительственной власти и определявший все направления местной деятельности. Появление этого ключевого института в административном механизме управления было в какой-то мере обусловлено установлением после Революции 1789 г. принципа единой и неделимой нации. Региональное разнообразие, ранее характерное для системы управления, было упразднено: были созданы департаменты, во главе которых поставлены представители центральной власти, наделенные широкими полномочиями в управлении подконтрольными им территориями. Эта высокоцентрализованная система просуществовала во Франции почти 200 лет.

Проведенная в 1982 г. децентрализация расширила полномочия территориальных коллективов, обеспечила им большую самостоятельность в решении своих дел, сохранив вместе с тем за центральной властью достаточно сильные позиции на местах. В целях реализации новой правительственной политики децентрализации власти в 1983 г. были приняты Закон о разделении компетенции между коммунарами, департаментами, регионами и государством и Закон о разделении источников финансирования. Эти акты затем были дополнены другими законами, затрагивающими вопросы организационного строения регионов, местного

## 1.1. Теория и история местного самоуправления

Для замечаний

управленческого аппарата, проведения местных выборов, межрегионального сотрудничества и участия граждан в деятельности местных органов власти.

Основой местного самоуправления во Франции являются коммуны, которых насчитывается более 36 тысяч. В большинстве своем они малочисленны: 90 процентов коммун имеют менее 2000 жителей. Каждая коммуна имеет свой совет, который избирает из своего состава мэра. Мэр осуществляет свои полномочия под контролем муниципального совета и административным контролем представителя государства в департаменте – комиссара Республики. Комиссар Республики наблюдает за законностью принимаемых коммунами решений. В необходимых случаях он вправе направлять решения коммун в административный суд на предмет их отмены, как противоречащих закону.

Таким образом, для французской модели местного самоуправления характерно наличие на местном уровне специального уполномоченного правительства, осуществляющего контроль за органами местного самоуправления. Кроме того необходимо отметить, что в основе правового регулирования компетенции органов местного самоуправления Франции лежит принцип: муниципальным органам разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

Муниципальные реформы, проведенные в последние годы во Франции и Великобритании, в определенной мере ослабили различия двух основных систем местного самоуправления, не устранив, однако, эти различия полностью.

Наряду с англосаксонской и французской моделями местного самоуправления в качестве самостоятельной муниципальной системы обычно выделяют местное (коммунальное) самоуправление Германии.

Значительную роль в развитии муниципального (коммунального) права этой страны в начале XIX века сыграли реформы правительства барона фон Штейна. Правовой основой формирования местного самоуправления явился прусский Устав городов, введенный фон Штейном в 1808 г. Он предполагал развитие системы общинного самоуправления: наряду с представительным городским органом образовывался коллегиальный исполнительный орган – магистрат. Его возглавлял бургомистр, который являлся одновременно и председателем представительного органа власти. Уже в реформе барона фон Штейна прослеживалась идея устранения параллелизма органов правительственных и органов местного самоуправления, сливающихся как бы в одну целостную организацию. Согласно Уставу органы местного самоуправления обязаны были решать местные дела не только от своего имени, но и по поручению государства. В дальнейшем магистраты были включены в систему государственного управления.

В начале XX века осуществлялся процесс огосударствования общин, которые попали под жесткий государственный контроль, государство осуществляло руководство их деятельностью. Это было прямым результатом непосредственного влияния законодательства, с одной стороны, на развитие компетенции государственных органов в коммунальной сфере, а с другой стороны, на вовлечение и городских, и сельских общин

в процесс исполнения государственных задач. Прежде всего, подобные отношения возникли в финансовой области: местные органы власти в Германии в настоящее время образуются в районах, городах в ранге районов и общин. Самоуправление, согласно современной германской доктрине, означает, что государственные задачи решаются юридическими лицами публичного права. Иначе говоря, государство делегирует часть своих функций органам самоуправления. Федерация и земли, таким образом, являются не единственными субъектами государственного управления: общины и районы выполняют возложенные на них функции либо как институты самоуправления, либо от имени государства по распоряжению государственного органа в рамках делегированных им функций.

Статус общин в Германии характеризуют следующие положения:

община выполняет на своей территории под свою ответственность все административные функции за исключением тех случаев, когда законное выполнение этих функций поручено другим структурам управления;

община регулирует сферу своей деятельности посредством устава, который не должен противоречить закону;

община имеет право самостоятельно решать задачи на местном уровне под свою ответственность, но в соответствии с законами.

Местное самоуправление в Германии, а также Австрии, Японии имеет сходство как с англосаксонской, так и с французской моделями, обладая, однако, при этом и некоторыми специфическими чертами, что позволяет говорить о своеобразных «смешанных», «гибридных» формах управления на местах. Вопросы организации общин в федеральных землях Германии решаются по-разному. Выделяют четыре основных типа организационного устройства общин: а) магистратный; б) бургомистерский; в) северо-германский; г) южно-германский.

При магистратной форме организации местного самоуправления исполнительная власть в общине осуществляется магистратом – коллегиальным органом. Магистрат состоит из бургомистра (председателя), заместителей бургомистра. Бургомистр в магистрате занимает положение «первого среди равных». Члены магистрата избираются представительным органом общины.

Бургомистерская форма организации местного самоуправления предполагает, что бургомистр является председателем представительного органа общины и городской управы – органа управления.

Северогерманский вариант организации местного самоуправления характеризуется тем, что в представительном органе общины председательствует бургомистр, избираемый представительным органом общины. Кроме того, избирается также городской голова (городской директор), к полномочиям которого относится решение текущих вопросов местного управления.

Особенностью организации местного самоуправления при южно-германском варианте является то, что наряду с органом представительной власти в качестве главного органа общины рассматривается также обербургомистр, который избирается гражданами. Обербургомистр отвечает за решение текущих вопросов местного управления и председательствует на заседаниях представительного органа общины.

При характеристике организации муниципального управления в зарубежных странах следует учитывать, что специфика муниципальных организационных форм, сочетание и взаимодействие местного самоуправления и государственного управления определяются историческими, географическими, демографическими особенностями той или иной страны, политическим режимом, а также правовой системой.

В ряде стран представителями государства могут выступать мэры (бургомистры) муниципалитетов. Так, в Бельгии бургомистр назначается королем из числа членов коммунального совета, являясь одновременно представителем короля и главным магистратом коммуны. В Голландии бургомистр, являющийся председателем исполнительного органа муниципалитета, назначается королевским указом по рекомендации королевского комиссара по делам данной провинции после консультации с муниципальным советом. Он наделен некоторыми государственными полномочиями. На нем, в частности, лежит ответственность за полицию и пожарные службы.

Система местных органов самоуправления строится в соответствии с административно-территориальным делением, которое в унитарных государствах относится к компетенции центральной власти, а в федеративных, как правило, – к ведению субъектов федерации. Однако далеко не всегда территориальные единицы имеют органы, избираемые населением. В ряде случаев, например, в кантонах и округах Франции осуществляется по существу прямое государственное управление. Иногда органы местного самоуправления могут действовать в границах специальных территориальных единиц, например, в школьных округах, как в США.

Первичной ячейкой местного самоуправления в зарубежных странах выступают, как правило, городские и сельских коммуны, которые могут именоваться по-разному. В Дании, например, они именуются муниципалитетами. Муниципалитеты (коммуны, общины) могут значительно отличаться друг от друга размерами территории, численностью населения. В некоторых странах создаются небольшие самоуправляющиеся территориальные ячейки, которые не имеют статуса муниципалитетов. Например, в Испании насчитывается более 3670 местных общин, размер которых меньше размера коммуны. Они носят названия: хутор, приход, посад и т.п. В Англии насчитывается более 8000 приходских советов, в задачу которых входит предоставление мелких услуг на местном уровне.

Законодательство зарубежных стран о местном самоуправлении не исключает возможность объединения коммун и создание межобщинных объединений. Так, в Испании существует такая форма объединения коммун, как синдикаты коммун. Синдикаты коммун – это добровольные ассоциации коммун, направленные на совместное осуществление определенных работ, относящихся к компетенции заинтересованных коммун.

Размеры территории муниципалитетов, численность их населения, структура управления – важные факторы, влияющие на характер и содержание реформ местного самоуправления, которые осуществлялись в зарубежных странах после второй мировой войны и проводятся сегодня в ряде стран. Одной из тенденций этих реформ является укрупнение муниципалитетов, в частности, в Великобритании, Германии, Скандинавских странах. Происшедшее после второй мировой войны расширение общест-

## 1.1. Теория и история местного самоуправления

Для замечаний

венных задач, а также требование населения влиять на решение этих задач на местном уровне оказались мотивом для децентрализации большого количества общественных задач, передачи их на решение муниципалитетов. Так, в Дании перед реформой местного самоуправления в 1970 г. было 1297 сельских и 88 городских муниципалитетов. В ходе реформы они были преобразованы в 275 крупных муниципалитетов. Целью реформы являлось создание «жизнеспособных» муниципалитетов с территорией и налоговой базой, которые позволяли органам местного самоуправления эффективно решать местные вопросы.

Муниципальный зарубежный опыт свидетельствует, что вопросы изменения границ муниципалитетов, их упразднения, слияния должны решаться законодательным путем, с учетом мнения заинтересованных муниципалитетов, населения.

Правовую основу муниципального управления в зарубежных странах составляют конституционные положения, а также нормы текущего законодательства. При этом надо иметь в виду, что далеко не во всех странах статус местного самоуправления устанавливается в Основном законе. Например, Конституция США не упоминает местное самоуправление.

Обычно вопросы организации местного самоуправления достаточно детально регламентируются в специальных законах о местном самоуправлении, а также в некоторых отраслевых законодательных актах.

При этом в одних странах действует единый закон о местном самоуправлении, а в других – законы об отдельных видах органов местного самоуправления. Федеративные государства (США, Германия и др.), как правило, не имеют специального федерального закона о местном самоуправлении, предоставляя субъектам федерации (штатам, землям и т.д.) право осуществлять в полной мере законодательное регулирование вопросов местного самоуправления.

В соответствии с американской правовой доктриной конституционный статус органов местного управления определяется формулой «муниципалитеты – креатуры штатов». Положения, регулирующие вопросы организации и деятельности муниципалитетов, содержатся в конституциях штатов. Помимо конституций штатов существенное значение в правовом регулировании системы органов местного управления в США имеет законодательство штатов. Штаты принимают по вопросам местного самоуправления так называемые «общие законы» (они адресованы всем муниципалитетам), законы об отдельных видах муниципальных органов (например, Закон о тауне) и др. Важным элементом правового статуса местных органов в США являются муниципальные хартии, имеющиеся у большинства муниципалитетов. Принятие муниципальным органом хартии связано с соответствующим актом законодательного органа штата и происходит на основе положений конституции штата. Многие зарубежные государства имеют достаточно высокую степень унификации построения системы местного самоуправления, что находит свое отражение и в законодательстве о местном самоуправлении (Франция, Италия и др.).

В других странах организация местного самоуправления характеризуется многообразием его форм. Например, существенные различия в организации местного самоуправления в субъектах федерации имеются в

США, Германии. При этом в США подобные различия проявляются даже в пределах одного штата. Выше была дана характеристика основных организационных форм местного самоуправления в Германии.

В США в результате эволюционного развития городского самоуправления сложились три основные формы организации городского управления.

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

«Система совет – менеджер» (или «городской управляющий»). Эта форма городского управления используется почти в 40 процентов случаев. Мэр и муниципальный совет нанимают профессионального чиновника – менеджера (городского управляющего), который руководит городской администрацией и управляет городом как частным предприятием. Муниципальный совет и мэр являются политическими органами, определяющими общую политическую линию.

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

Важнейшим источником муниципального права стран Европы является Европейская Хартия о местном самоуправлении, разработанная и принятая Советом Европы по инициативе Постоянной Конференции местных и региональных органов власти в Европе (в настоящее время – Конгресс местных и региональных властей Европы).

Хартия включает преамбулу, в которой излагаются цели государств – членов Совета Европы, подписавших Хартию, и три части. Преамбула, в частности, содержит положение о том, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя, что существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление, и что защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах представляет собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти.

Часть I Хартии называется: «Конституционные и законодательные основы местного самоуправления». Она содержит 10 статей, в которых дается понятие местного самоуправления, устанавливаются принципы закрепления компетенции самоуправления, закрепляются гарантии защиты территории местным самоуправлением, право местного самоуправле-

ния определять свои внутренние административные структуры. Кроме того, данная часть Хартии включает положение об условиях осуществления полномочий на местном уровне, об источниках финансирования органов местного самоуправления, об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления. Хартия также закрепляет право органов местного самоуправления на объединение и право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий.

Часть II Хартии именуется «Особые положения». Она устанавливает обязательства государств, подписавших Хартию. Государство обязуется соблюдать по меньшей мере двадцать пунктов части I Хартии, в числе которых по меньшей мере десять должны быть выбраны из пунктов, перечисленных в статье 12 части II Хартии. Часть II Хартии содержит статьи, устанавливающие, на какие органы распространяется действие Хартии, и обязанность государств – членов Совета Европы направлять Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, принятых для того, чтобы соответствовать Хартии.

Часть III Хартии устанавливает порядок подписания, ратификации и вступления в силу Хартии.

### 1.1.3. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России

Развитию местного самоуправления в дореволюционной России дали толчок земская и городская реформы Александра II, хотя его основы были заложены с древнейших времен. Особое место в истории развития местного самоуправления в России занимает XVI век. В XVI веке происходит замена кормления, т.е. системы местного управления через наместников волостей специальными органами самоуправления: губными и земскими учреждениями. В 30-е годы XVI века в уездах появились губные учреждения, которые действовали первоначально наряду с наместниками.

Выборные губные учреждения образовывались для преследования разбойников и суда над ними. Они решали также дела о воровстве (татьбе), заведовали тюрьмами и регистрировали приезжих и проезжающих людей. Выборы губных органов носили сословный характер: в них принимали участие помещики, служилые люди, крестьяне, т.е. все население уезда. Выборы проходили на всеуездном съезде, на котором избирали из дворян или детей боярских губного старосту или голову. Избранный являлся в Москву, где получал утверждение и наказ. При губном старосте состояли десятские и лучшие люди (впоследствии они были заменены целовальниками, до 4 человек). Избирался также губной дьяк. Избираемые лица в совокупности составляли одно учреждение – губную избу.

В 1555 г. указом Ивана IV система кормления упраздняется и вводятся земские учреждения. Земские учреждения не имели сословного характера. От участия в земских учреждениях были отстранены служилые люди. Земские органы действовали, как правило, в границах волостей. Земская власть осуществлялась земскими старостами, а также зем-

скими дьяками и лучшими людьми (целовальниками, именуемыми также земскими судьями). Полномочия земских властей распространялись на все ветви управления: полицейское, финансовое, экономическое. Осуществляли они и судебную власть.

В XVII в. местное управление бюрократизируется: устанавливается система приказно-воеводского управления на местах. Однако обе формы самоуправления (губные учреждения и земские) продолжали существовать при воеводской системе управления. Воевода, назначаемый центральной властью, первоначально осуществлял контроль за губными и земскими органами, не вмешиваясь в сферу их деятельности. Однако в дальнейшем воевода делается начальником по отношению к губным учреждениям, которые были упразднены лишь при Петре I. По отношению к земским органам воевода сделался начальником в их полицейской деятельности. Земские органы сохраняли самостоятельность в финансовой и экономической деятельности.

Начала земской системы местного управления наряду с бюрократической и сословной существовали и при Петре I. Так, в 1699 г. в Москве была образована бурмистерская палата, которая являлась выборным органом. Бурмистерская палата была одновременно органом местного общинного управления г. Москвы и в то же время выполняла функции центрального учреждения для управления городами государства. В городах действовали земские избы под председательством земских бурмистров. Их власть распространялась на все недворянское, но свободное население. В 20-х гг. XVIII в. эти учреждения были заменены магистратами. Это были выборные сословно-общинные учреждения городского самоуправления. В компетенцию магистратов входили вопросы: сбор податей, полиция, суд, народное образование. При этом суд был отделен от администрации. Губернаторы и воеводы не вправе были вмешиваться в производство суда, хотя и могли своим протестом останавливать исполнение решений суда.

Антагонизм между бюрократическими структурами управления, с одной стороны, и земским элементом в уездном и городском управлении и суде, с другой стороны, наблюдался еще при жизни Петра I. При преемниках Петра I упраздняются магистраты, и единственными носителями власти на местах делаются губернаторы и воеводы, хотя в городах и уездах сохраняется несколько выборных должностей, находящихся в полном подчинении воеводам.

Для эпохи Петра I было характерно усиление государственного вмешательства в быт народа, рост бюрократической опеки над деятельностью общества. И наряду с этим через всю реформу Петра проходят постоянно возобновляющиеся попытки вызвать к жизни самостоятельность местных обществ. Но лишь при Екатерине II, в последней четверти XVIII века, были заложены основы самоуправления, во многом определившие структуру местного управления на весь последующий период, вплоть до введения земских учреждений в 1864 г. Основы системы местного управления были установлены в таких актах, как Учреждение о губерниях (1775 г.), жалованная Грамота дворянства (1785 г.), Грамота на права и выгоды городов (1785 г.). Местные учреждения были тесно взаимосвя-

ны с сословным строем. Они были основаны на самоуправлении, но не земском, а исключительно сословном.

Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II преследовали цель осуществить децентрализацию управления и развить начала местного самоуправления в России. Известный дореволюционный юрист и социолог М.М. Ковалевский полагал, что эти реформы, включая и судебную, явились поворотным пунктом во внутреннем развитии России, ибо они внесли те ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться.

Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. в губерниях и уездах создавались земские органы: выборные земские собрания (губернские, уездные) и избираемые ими соответствующие земские управы. Земское избирательное право было обусловлено имущественным цензом; выборы строились на сословном начале:

Уездное земское собрание составлялось из земских гласных, избираемых: а) уездными землевладельцами; б) городскими обществами; в) сельскими обществами. Выборы производились соответственно на трех избирательных съездах. При этом у крестьян выборы были косвенные: гласные избирались на съезде выборных от сельских обществ. В избирательных съездах не участвовали: а) лица моложе 25 лет; б) лица, находящиеся под уголовным следствием или судом; в) лица, опороченные по суду или общественному приговору; г) иностранцы, не присягнувшие на подданство России. Не могли быть избраны в гласные: губернаторы, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губернские и уездные прокуроры, стряпчие, чины местной полиции.

Гласные избирались на три года, в сроки, назначаемые министром внутренних дел. Губернское земское собрание состояло из гласных, избираемых уездными земскими собраниями из своего состава.

Гласным никаких служебных преимуществ не присваивалось и содержания не полагалось. Назначение содержания председателю и членам земских управ зависело от земского собрания.

Земским органам самоуправления поручалось общее заведование местными хозяйственными делами. К ним относились:

- 1) заведование имуществом, капиталами и денежными сборами земства;
- 2) устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения, содержащихся за счет земств;
- 3) меры обеспечения народного продовольствия;
- 4) заведование земскими благотворительными учреждениями; прекращение нищенства; попечение о построении церквей;
- 5) попечение о развитии местной торговли и промышленности;
- 6) участие в попечении о народном образовании, здравоохранении;
- 7) исполнение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управления; участие в делах о почтовой повинности;
- 8) расклад тех государственных денежных сборов, разверстание которых по губернии и уездам возлагалось на земские учреждения;
- 9) назначение, раскладка, взимание и расходование на основании Устава о земских повинностях местных сборов для удовлетворения земских потребностей и др.

## 1.1. Теория и история местного самоуправления

Для замечаний

Земские учреждения имели право на основании общих гражданских законов приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество, заключать договоры, принимать обязательства, выступать в качестве истца и ответчика в судах по имущественным делам земства.

Организация городского самоуправления определялась Городовым положением от 16 июня 1870 г. и была основана, по сути, на тех же принципах, что и земское самоуправление.

Города были выделены в особые единицы управления еще Петром I, который предпринял попытку применить к ним начала самоуправления. Но созданные им городские учреждения в течение XVIII в. были полностью дезорганизованы. По сути Екатерина II Жалованною грамотой на права и выгоды городам Российской Империи от 21 апреля 1785 г. заново создала городское самоуправление. В полицейском отношении города были выделены из уездов; и полицейским органом являлся правительственный чиновник – городничий. Но эта реформа не обеспечила органам городского самоуправления действительной самостоятельности по отношению к центральной администрации. В 1862 г. разделение в полицейском отношении и городов, и уездов было отменено: города были подчинены уездным исправникам. Однако крупные города (губернские и некоторые другие) были выделены из уездов и подчинены полицмейстерам. Петербург, Одесса и некоторые другие города имели градоначальников, которые пользовались правами губернаторов. После реформы городского управления 1870 г. были созданы органы городского самоуправления: городская дума и городская управа.

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

Таким образом, существовало две системы управления на местах: 1) государственное управление; 2) земское, городское самоуправление. Разработчики Положения 1864 г., как и Городового положения 1870 г., находились под значительным влиянием общественно-хозяйственной теории самоуправления, трактуя земские учреждения как общественные по своей сути органы (отличные от государственных органов), решающие общественно-хозяйственные вопросы местной жизни.

Свое теоретическое обоснование в России земская и городская реформы нашли в работах таких сторонников концепции общественного самоуправления, как В.Н. Лешков, А.И. Васильчиков и др.

При Александре III были пересмотрены и Положение о земских учреждениях (1890 г.) и Городовое положение (1892 г.). Эти реформы преследовали, прежде всего, цель устранить те недостатки, которые выявила практика земского и городского самоуправления. Эта причина, побудившая к пересмотру ранее принятых Положений, предельно ясно была сформулирована в объяснительной записке к проекту нового земского положения, составленному под руководством графа Д.Толстого. В объяснительной записке указывалось, что «главные причины существующего

неустройства в земстве заключаются в обособленности земских учреждений от установлений правительственных. Рознь между администрацией и земскими учреждениями является естественным последствием усвоенного в 1864 г. нашим законодательством взгляда на земство и его интересы, как на нечто особое от государства и его потребностей, взгляд, который выразился на практике предоставления земству самостоятельной, через посредство выборных исполнительных его органов, деятельности по предметам местного хозяйства и благоустройства. Отсюда происходит отсутствие единства и согласия в действиях правительственных и земских властей, а нередко и явный между ними антагонизм». Выдвигалось предложение признать земское дело делом государственным.

Такой подход к вопросу о природе земского и городского самоуправления соответствовал получившей распространение в литературе, научных и общественных кругах России в последней трети XIX века государственной теории самоуправления. Она и послужила теоретической основой проведенных изменений положений о земском и городском самоуправлении, которое было разрушено в октябре 1917 г. с приходом к власти большевиков.

#### 1.1.4 Становление и основные тенденции развития местного самоуправления в России на современном этапе

Основные направления развития местного самоуправления определяются теми задачами, которые решаются муниципальными образованиями в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Европейской Хартией о местном самоуправлении, законодательством о местном самоуправлении.

Местное самоуправление в системе управления государством и обществом через самостоятельное решение вопросов местного значения реализует следующие задачи:

- а) укрепляет основы народовластия;
- б) создает условия для обеспечения жизненных интересов населения;
- в) проводит мероприятия по социальной защите населения;
- г) стабилизирует политическую систему;
- д) готовит кадры для муниципальных органов<sup>1</sup>.

Важнейшей задачей является развитие местной, муниципальной демократии, создание оптимальной и эффективной системы местного самоуправления как необходимого условия обретения Россией качеств правового демократического государства.

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

<sup>1</sup> См.: Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 2. – Ст. 121.

## 1.1. Теория и история местного самоуправления

Для замечаний

прямой демократии. «Существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления, – гласит Европейская Хартия о местном самоуправлении, – обеспечивает эффективное, и, одновременно, приближенное к гражданину управление». Органы и должностные лица местного самоуправления должны нести ответственность перед населением, формы и порядок наступления которой определяются нормами муниципального права.

Местное самоуправление составляет важнейшую часть механизма управления, позволяющего оптимально сочетать интересы и права человека и интересы региональные, общегосударственные. Конституция Российской Федерации утверждает приоритет прав и свобод личности, которые должны определять смысл и содержание как органов государственной власти, так и выборных и других органов местного самоуправления.

Местное самоуправление, укрепляя основы народовластия, создавая условия жизнедеятельности людей, стабилизируя политическую систему, является важным механизмом обеспечения единства страны. «Именно развитое местное самоуправление может быть одной из наиболее надежных гарантий обеспечения целостности государства. Оно – тот цементирующий раствор, который скрепляет государственную целостность России.

Муниципальная власть наиболее приближена к гражданам и занята, прежде всего, решением их повседневных, самых неотложных проблем. Она прямо заинтересована в сильной в правовом отношении федеральной власти, способной обеспечить более высокие социальные стандарты жизни граждан и пресекать своеволие региональных властей»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> О действенности государственной власти в России: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. – М., 1995. – С. 31.

---

**1.1. Теория и история местного самоуправления**

---

<b>Тренировочные задания</b>	<b>Ответ/Решение</b>
<p>1. Какие проблемы сформулировал французский ученый Турэ в учении о местном самоуправлении?</p> <p>2. Согласно государственной теории самоуправления:</p> <p>3. Англосаксонская система местного самоуправления характеризуется следующими чертами:</p>	

1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления	Для замечаний
<p data-bbox="296 244 1110 315"><b>1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления</b></p> <p data-bbox="320 347 1085 383"><b>1.2.1. Понятие и функции местного самоуправления</b></p> <p data-bbox="229 409 1174 445"><i>1.2.1.1. Понятие, принципы и функции местного самоуправления</i></p> <p data-bbox="207 472 1197 544"><i>Понятие и организационные формы осуществления местного самоуправления</i></p> <p data-bbox="188 573 1256 674">Понятие «местное самоуправление» отражает комплексное и многообразное явление, которое, естественно, порождает различные подходы к его исследованию.</p> <p data-bbox="188 678 1256 813">1. Местное самоуправление можно рассматривать в качестве основополагающего принципа осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления демократического правового государства.</p> <p data-bbox="188 817 1256 987">Признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений центра и мест, центральных и местных органов.</p> <p data-bbox="188 992 1256 1301">2. Местное самоуправление – это право граждан местного сообщества (населения данной территории) на самостоятельное заведование местными делами. Признавая это право, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, берет на себя обязанность создавать необходимые условия для их осуществления. Данное право, принадлежащее населению городских и сельских поселений и реализуемое им непосредственно, а также через органы местного самоуправления, обеспечивается судебной защитой, иными гарантиями, закрепленными Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.</p> <p data-bbox="188 1305 1256 1543">3. Местное самоуправление можно охарактеризовать и как форму, способ организации и осуществления населением власти на местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни с учетом исторических и иных местных традиций. Данная форма реализации власти на местах означает также, что граждане и формируемые ими органы местного самоуправления берут на себя ответственность за управление местными делами. Именно в этом суть местного самоуправления.</p> <p data-bbox="188 1547 1256 1718"><b>Таким образом, местное самоуправление – это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное (под свою ответственность) решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории.</b></p> <p data-bbox="188 1722 1256 1785">В соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством местное самоуправление осуществляется гражданами:</p> <p data-bbox="188 1789 1256 1852">1) путем референдума, выборов, через собрания, сходы, другие формы прямого волеизъявления;</p> <p data-bbox="188 1856 1256 2027">2) через выборные и другие органы местного самоуправления. В системе местного самоуправления образуются и функционируют также органы территориального общественного самоуправления (советы микрорайонов, уличные, домовые комитеты и др.), ассоциации органов местного самоуправления и т.д.</p>	

**1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления**

Для замечаний

**Принципы местного самоуправления**

**Принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.**

В основе местного самоуправления в Российской Федерации лежат следующие основные принципы, закрепленные Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством:

**1. Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения.**

Конституция Российской Федерации (ст. 12) гарантирует, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Население самостоятельно решает местные вопросы, реализуя полномочия, закрепляемые за местным самоуправлением, непосредственно (через формы прямого волеизъявления), а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

**2. Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством.**

Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Статья 12 Конституции Российской Федерации закрепляет, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Население в соответствии со статьей 131 Конституции Российской Федерации самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, решают иные вопросы местного значения. При этом решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке

Вместе с тем система местного самоуправления – это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами общества и государства, занимает в ней особое место, обладая самостоятельностью. Поэтому можно говорить лишь об известных пределах независимости органов местного самоуправления в решении местных дел – тех пределах, которые устанавливает Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство.

**3. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.**

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ относится установление общих принципов организации местного самоуправления. Субъекты РФ закрепляют организационные основы и формы осуществления местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. Свои особенности имеют структура и формы осуществления местного самоуправления в городских, сельских поселениях, на территории района и т.д. При этом Конституция РФ устанавливает, что структура органов местного

## 1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления

Для замечаний

самоуправления определяется населением самостоятельно, что местное самоуправление осуществляется гражданами через различные формы прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

4. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.

Местное самоуправление должно иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую базу. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями им должны в соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации передаваться необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства.

### Функции местного самоуправления

**Под функциями местного самоуправления понимаются основные направления муниципальной деятельности. Они обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, а также теми целями и задачами, к достижению которых стремится местное самоуправление.**

Как известно, местное самоуправление способствует осуществлению демократических идеалов и ценностей, а также призвано обеспечить:

потребности населения в различного рода услугах (в социально-культурной и иных сферах местной жизни);

реализацию социально-экономического потенциала самоуправляющихся территориальных единиц;

оптимальное сочетание местных и общегосударственных интересов и т.д.

Основные функции местного самоуправления:

**1. Обеспечение участия населения в решении местных дел.** Местное самоуправление способствует приближению власти к народу, созданию гибкого механизма местного управления с меньшей бюрократией, нежели при централизованной системе управления. Это предполагает развитие муниципальной демократии, создание условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, поддержку инициатив и самостоятельности граждан, различных форм самоуправления.

Самоуправление основывается на активности населения, осознании им своей ответственности за управление местными делами. Важное значение для осуществления данной функции местного самоуправления имеют проблемы гарантий прав граждан на участие в самоуправлении, совершенствования форм и методов такого участия, а также преодоления апатии и равнодушия части населения к вопросам организации и деятельности органов местного самоуправления.

Участие граждан в решении местных дел обеспечивается с помощью форм прямого волеизъявления (референдум и др.), а также через органы местного самоуправления.

**2. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления.**

Как уже отмечалось выше, местное самоуправление должно иметь достаточную для реализации своих задач материальную и финансовую базу.

## 1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления

Для замечаний

Органы местного самоуправления под свою ответственность решают вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также устанавливают местные налоги и сборы. Эффективное осуществление данной функции органами местного самоуправления является необходимой предпосылкой решения основных задач местного самоуправления.

### 3. Обеспечение развития соответствующей территории.

Местное самоуправление означает, что население, органы местного самоуправления берут на себя ответственность за решение всех вопросов местной жизни. Принимая программы и Планы развития территории данной самоуправляющейся единицы, утверждая и исполняя местные бюджеты, управляя муниципальным хозяйством, органы местного самоуправления призваны обеспечивать комплексное решение экономического, социально-культурного развития городских и сельских населенных пунктов, других территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление.

### 4. Обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах.

Функция обслуживания населения – одна из основных функций местного самоуправления: ведь, как известно, в основе учения о местном самоуправлении лежит мысль о том, что население и образуемые им органы местного самоуправления гораздо лучше могут самостоятельно решать задачи повышения уровня и качества жизни жителей данной территории, эффективности оказываемых населению услуг, нежели государственные органы, государственные чиновники при централизованной системе управления местными делами.

### 5. Охрана общественного порядка обеспечение режима законности на данной территории.

В соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка. Основные задачи по охране общественного порядка в системе местного самоуправления выполняют органы милиции общественной безопасности (местной милиции). Органы местного самоуправления, осуществляя эту функцию, взаимодействуют с соответствующими органами государственной власти, развивают и поддерживают различные формы участия населения в деле упрочения общественного порядка, организуют исполнение законов и иных правовых актов РФ и ее субъектов.

### 6. Защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Федеральным органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов РФ запрещается ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и федеральным законодательством. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 133) органы местного самоуправления вправе обращаться за защитой своих прав в судебные органы, добиваться компенсации за дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых, органами государственной власти.

Функции местного самоуправления тесно взаимосвязаны и взаимно дополняют друг друга.

## 1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления

Для замечаний

### 1.2.1.2. Система местного самоуправления

#### Органы местного самоуправления – муниципальные органы

Органы местного самоуправления (муниципальные органы) занимают особое место в демократической системе управления обществом, которое определяется следующими факторами:

1. Муниципальные органы – это органы местного самоуправления, органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми они несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий. Демократическое устройство общества, как известно, обеспечивается не только разделением трех ветвей государственной власти в центре, но и признанием местного самоуправления в качестве самостоятельной формы осуществления власти народа. Это предполагает, в свою очередь, организационное обособление, известную самостоятельность муниципальных органов.

Анализ действующей Конституции Российской Федерации показывает, что местное самоуправление, его органы не являются составной частью, структурным подразделением государственного механизма управления: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции Российской Федерации).

**Местное самоуправление – это самостоятельный уровень, самостоятельная форма реализации народом своей власти. Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть: а) непосредственно; б) через государственные органы; в) через органы местного самоуправления.**

**Следовательно, органы местного самоуправления и государственные органы – это органы власти народа, это органы, через которые народ осуществляет свою власть (и в этом их общность). Но в одном случае эта власть реализуется в форме местного самоуправления, а в другом приобретает форму государственной власти.**

Органы, осуществляющие государственную власть, являются структурными единицами государственного аппарата. Органы местного самоуправления таковыми не являются – на это прямо указывает Конституция Российской Федерации (ст. 12). Но вместе с тем специфика органов местного самоуправления состоит в том, что они тесно, неразрывно связаны с государственными органами; они могут (и это закрепляет, как уже отмечалось выше, статья 132 Конституции Российской Федерации) наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в осуществлении государственных функций. И в этом качестве органы местного самоуправления выступают как государственно-властные органы, деятельность которых по реализации переданных им полномочий подконтрольна государству.

Несомненно, деятельность органов местного самоуправления носит властный характер (через них народ осуществляет свою власть): решения, принятые ими в пределах своих полномочий, обязательны на территории местного самоуправления для всех предприятий, организаций, учреждений, должностных лиц, граждан, общественных объединений.

2. Местное самоуправление интегрировано в сложную систему управления обществом и государством, в рамках которой осуществляется

## 1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления

Для замечаний

взаимодействие муниципальных органов с органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, а также между муниципальными органами. Принципы этого взаимодействия определяются федеральным законодательством, а также правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий самостоятельны. Статья 133 Конституции Российской Федерации устанавливает запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. В случае, когда органы государственной власти принимают решения, в результате которых возникли дополнительные расходы у органов местного самоуправления, они вправе получить соответствующую компенсацию. Согласно статье 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Решения органов местного самоуправления могут быть отменены только в судебном порядке.

3. Муниципальные органы являются основным звеном в системе местного самоуправления: они осуществляют всестороннюю деятельность по реализации задач и функций местного самоуправления. Муниципальные органы управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Близость органов местного самоуправления к населению позволяет с большей эффективностью, нежели при жестко централизованной системе государственного управления на местах, решать местные дела, обеспечивать учет потребностей и интересов граждан. Сегодня, к сожалению, дают еще о себе знать прежние методы административного руководства, ущемление, а порой игнорирование интересов малых городских и сельских поселений в финансовой, экономической, правовой политике государства; сказывается недооценка значения происходящих на местах процессов созидания новых форм управления местными делами, которые нуждаются в государственной поддержке.

Органы местного самоуправления организуют исполнение федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, правовых актов субъектов Российской Федерации. Они также оказывают содействие федеральным органам государственной власти, расположенным на их территории, и органам государственной власти субъектов Российской Федерации; осуществляют координацию деятельности органов территориального общественного самоуправления.

В настоящее время происходит реформирование организационной структуры местного самоуправления.

К органам местного самоуправления относятся:

а) представительные органы, которые могут именоваться думой, муниципальным собранием, муниципальным комитетом и т.п. Они избираются непосредственно городским, сельским населением.

1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления	Для замечаний
<p>б) собрания, сходы граждан, посредством которых население непосредственно осуществляет местное самоуправление в небольших населенных пунктах (представительные органы местного самоуправления в них не образуются);</p> <p>в) главы местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т.п.). Они могут избираться или назначаться.</p> <p>Глава местного самоуправления руководит деятельностью местной администрации, структура которой во многом зависит от вида данного населенного пункта, размеров территории, численности населения и находит свое отражение в Положении (уставе) местного самоуправления. Глава местного самоуправления (глава администрации) непосредственно или через структурные подразделения местной администрации осуществляет исполнительно-распорядительные функции.</p> <p>Органы местного самоуправления избираются (формируются) сроком, на два-четыре года.</p> <p>Следует иметь в виду, что в системе местного самоуправления могут функционировать органы территориального общественного самоуправления. Данные органы могут быть образованы населением, проживающим, например, в районах в городе. Речь идет о советах микрорайонов, уличных и домовых комитетах и т.д.</p> <p style="text-align: center;"><b>Территориальное общественное самоуправление населения</b></p> <p>Муниципальное право, закрепляя систему местного самоуправления, устанавливает правовые основы деятельности территориального общественного самоуправления населения, которое является одной из форм участия населения в решении вопросов местной жизни.</p> <p>Толчок к возникновению и развитию общественного территориального самоуправления дала политическая реформа конца 80-х гг., когда стали появляться новые формы общественной самодеятельности граждан – советы и комитеты самоуправления жителей микрорайонов, жилищных комплексов, поселков. Они отличались от ранее действовавших органов общественной самодеятельности, руководство которыми в соответствии с законодательством осуществляли местные органы государственной власти. К органам общественной самодеятельности относились: а) органы, формируемые по производственно-отраслевому принципу (советы молодых специалистов; общественные бюро экологического анализа; советы новаторов; общественные советы магазинов, трестов, столовых; общественные советы при лечебно-профилактических учреждениях, родительские комитеты и т.д.); б) органы, формируемые по месту жительства граждан (домовые, уличные комитеты, женские советы, товарищеские суды, народные дружины и т.д.).</p> <p>Главными направлениями деятельности органов общественной самодеятельности населения являлись организаторская, воспитательная работа, взаимодействие с местными органами государственной власти и местного самоуправления.</p> <p>Органы общественной самодеятельности действуют в различных сферах местной жизни, проводя работу и в трудовых коллективах, и по месту жительства граждан. Однако в условиях административно-бюрократической системы управления обществом данные органы общественной самодеятель-</p>	

## 1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления

Для замечаний

ности зачастую лишь имитируют деятельность, не оказывая какого-либо существенного влияния на решение вопросов местной жизни.

Закон Российской Федерации о местном самоуправлении в Российской Федерации, закрепляя систему территориального общественного самоуправления как часть общей системы местного самоуправления в России, включил в нее общины, собрания, сходы, конференции граждан, а также органы территориального общественного самоуправления и иные территориальные формы непосредственной демократии.

В соответствии с законом органы территориального общественного самоуправления населения создаются по инициативе граждан на основе их добровольного волеизъявления.

По закону к органам территориального общественного самоуправления населения отнесены советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов. Предусматривает закон и создание иных органов самоуправления населения по месту жительства: советы или комитеты улиц, кварталов, домов.

### **Добровольные объединения (ассоциации) органов местного самоуправления**

Статья 2 Закона Российской Федерации о местном самоуправлении в Российской Федерации закрепила право городов, поселков, сельских населенных пунктов объединяться в ассоциации в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов.

Реализуя это право, городские и сельские поселения объединяются в лице своих органов местного самоуправления в региональные, общероссийские ассоциации и союзы: в 1991 г. Министерством юстиции Российской Федерации был зарегистрирован Устав Союза малых городов России.

Союз малых городов представляет собой форму объединения финансовых, материальных, интеллектуальных и других ресурсов небольших городов – районных центров для преодоления их социально-экономической отсталости и обеспечения необходимых условий для саморазвития небольших городских поселений. В целях выполнения уставных задач Союз малых городов может осуществлять производственно-хозяйственную деятельность, создавая предприятия, творческо-производственные и другие объединения.

В настоящее время действуют также Союз российских городов, объединяющий крупные города – региональные центры, ассоциации малых и средних городов в различных регионах страны. Возникают также ассоциации и союзы, объединяющие населенные пункты определенного типа и вида (например, ассоциация городов Крайнего Севера и Заполярья и др.).

Данные добровольные объединения регистрируются органами юстиции как общественные организации, они объединяют населенные пункты в лице их органов местного самоуправления.

Права объединений (ассоциаций) органов местного самоуправления определяются в пределах полномочий, делегированных им учредителями. Руководство объединений (ассоциаций) от имени учредителей полномочно представлять их интересы в государственных и иных органах управления в пределах делегированных полномочий.

## 1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления

Для замечаний

Устав объединения (ассоциации) утверждается собранием учредителей и регистрируется Министерством юстиции Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов федерации. Высшим органом управления объединения (ассоциации) является совет, в который входят руководители органов власти городов и других населенных пунктов Российской Федерации или их уполномоченные представители. Право органов местного самоуправления на объединение в ассоциации может быть реализовано и в иных формах. Так, на территориях, включающих несколько городских и сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления может быть создан единый орган местного самоуправления соответствующих территории. На договорной основе ему передается органами местного самоуправления часть их полномочий по реализации определенных функций местного самоуправления.

### 1.2.2. Основы деятельности местного самоуправления

#### 1.2.2.1 Территориальная основа местного самоуправления

Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных условий, среди которых важное значение имеет территориальная основа местного самоуправления.

Оптимальные размеры территории и численности населения – важные факторы развития реального самоуправления. По мнению ряда авторов, местное самоуправление эффективно в том случае, если оно строится на сравнительно небольшой территории с населением до 100-150 тыс. человек, хотя мировая и отечественная практика организации власти на местах свидетельствует о том, что местное самоуправление осуществляется как в рамках небольших территориальных единиц, так и в границах достаточно крупных по своим размерам регионов.

Современный зарубежный опыт свидетельствует, что территории муниципалитетов по своим размерам могут резко отличаться друг от друга.

Развитие реального самоуправления на местах предполагает принципиально новые подходы к решению вопроса о территориальной основе местного самоуправления в Российской Федерации.

В Законе о местном самоуправлении установлено, что местное самоуправление в России осуществляется в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов.

Насколько соответствует принципам самоуправления такой подход, исходящий, по сути, из прежней системы взаимоотношений соподчинения органов местного самоуправления различных уровней? По мнению ряда авторов, органы местного самоуправления должны быть образованы на базе не просто административно-территориальной единицы, а населенного пункта.

Конституция Российской Федерации в статье 131 установила: местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Таким образом, Конституция Российской Федерации признала, по существу, городские и сельские поселения в качестве территориальной основы местного самоуправления, допуская одновременно осуществление местного самоуправления и на других территориях. Понятие «другие террито-

## 1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления

Для замечаний

рии» должны конкретизировать органы государственной власти субъектов Российской Федерации, принимая законодательные и иные правовые акты об организации местного самоуправления на своих территориях.

Возложение функций местного самоуправления в городах и поселках, являющихся районными центрами, на органы самоуправления района затрагивает принципиальный вопрос о месте района в системе местного самоуправления. Возможно ли местное самоуправление на районном уровне, учитывая размеры его территории, численность населения? Как в условиях местного самоуправления решать проблему взаимоотношений районных органов власти и органов власти населенных пунктов, расположенных на территории района? Каковы функции района в системе местного самоуправления, территориальную основу которого составляют, прежде всего, городские и сельские поселения?

Видимо, целесообразно было бы предоставить субъектам самоуправления в районе (городским и сельским органам самоуправления) право на договорной основе, путем объединения своих усилий для решения общих проблем в рамках границ существующих сегодня районов создавать координирующие районные органы, делегируя им часть своих полномочий.

Проблемы территориальной организации местного самоуправления, таким образом, тесно взаимосвязаны с вопросом об административно-территориальном устройстве. Вместе с тем Конституция РФ вопросы административно-территориального деления не относит к ведению федеральных органов власти. Эти вопросы должны решать субъекты федерации.

Конституция Российской Федерации, закрепляя территориальную основу осуществления местного самоуправления, установила, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Порядок разрешения споров между органами местного самоуправления должен устанавливаться субъектами РФ.

### *1.2.2.2. Структура и организационные основы деятельности местного самоуправления*

Важнейшим условием эффективности местного самоуправления является его организационная структура, которая должна соответствовать задачам и функциям местного самоуправления, служить оптимальному сочетанию местных, региональных и государственных интересов.

Зарубежный муниципальный опыт свидетельствует о многообразии организационных форм местного самоуправления. Для Российской Федерации наибольший интерес представляет в этом отношении опыт федеральных государств, в частности США и ФРГ.

Как правило в современной России население избирает представительный орган местного самоуправления и главу местной администрации.

Конституция Российской Федерации предусматривает, что местное самоуправление осуществляется гражданами не только через выборные и другие органы местного самоуправления, но и путем форм прямого волеизъявления. К таким формам относятся собрания, сходы граждан. В городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек местное самоуправ-

## 1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления

Для замечаний

ление может осуществляться непосредственно населением через собрание, сходы и выборным главой местного самоуправления, который периодически отчитывается перед собранием. Данная норма воспроизводится в Положениях о самоуправлении, принимаемых в субъектах Российской Федерации. Некоторые субъекты РФ приняли специальные Положения о выборах глав местного самоуправления (старост).

Глава местного самоуправления (глава местной администрации) руководит деятельностью местной администрации. Он осуществляет свои полномочия на принципах единоначалия.

Глава местной администрации ответственен за осуществление полномочий, установленных законом для местной администрации. Глава местного самоуправления разрабатывает структуру местной администрации, схему управления отраслями местного хозяйства и социальной сферы. Структура местной администрации и схема управления находят свое отражение в положении (уставе) о местном самоуправлении данного городского или сельского поселения. Глава местного самоуправления осуществляет в пределах своей компетенции общее руководство органами и структурными подразделениями местной администрации и учреждениями, состоящими на местном бюджете.

Глава местного самоуправления (глава местной администрации) издает постановления и распоряжения по вопросам, отнесенным к его компетенции. Руководители органов и структурных подразделений администрации издадут приказы, которые глава местной администрации вправе отменить.

Акты местной администрации, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

### Представительные органы

Конституция Российской Федерации не определяет характер взаимоотношений представительных органов местного самоуправления и местной администрации. Но на практике сложился приоритет администрации в ее взаимоотношениях с представительным органом местного самоуправления. Это нашло свое выражение в следующем:

а) главы местных администраций получили статус глав местного самоуправления;

б) выборный представительный орган местного самоуправления, как правило, созывается на свои заседания соответствующим главой местного самоуправления (главой администрации);

в) решения, связанные с утверждением местного бюджета, расходованием финансовых средств, установлением или отменой местных налогов и сборов, принимаются выборным представительным органом местного самоуправления по представлению и согласованию с главой местного самоуправления (главой администрации);

г) глава местного самоуправления вправе выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении;

1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления	Для замечаний
<p>д) глава местного самоуправления, как правило, председательствует на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления и является главой соответствующей администрации.</p> <p>Анализ правовых актов субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления позволяет сделать следующие выводы:</p> <p>а) резко сократился численный состав представительных органов местного самоуправления по сравнению с прежними местными Советами: он колеблется от 5 до 25 представителей в зависимости от численности населения данной территории;</p> <p>б) представительные органы местного самоуправления именуется по-разному: собрание представителей, дума, местный совет и т.д.;</p> <p>в) представители (депутаты) работают, как правило, на непостоянной основе. Количество депутатов, работающих на постоянной основе, определяется представительным органом самостоятельно;</p> <p>г) кворум заседаний обеспечивается или двумя третями членов Собрания представителей от установленной для него численности, или более чем половиной численности членов данного органа самоуправления.</p> <p>д) созывает заседания представительного органа и председательствует на них, как правило, глава местного самоуправления. Он же подписывает решения представительного органа местного самоуправления.</p> <p>Не исключается также возможность избрания из числа представителей председателя данного представительного органа.</p> <p>Порядок ведения заседаний и принятия решений регулируется Регламентом и другими внутренними документами представительного органа;</p> <p>е) полномочия данного представительного органа местного самоуправления конкретизируются в Уставе соответствующей территории. Проект Устава вносит глава местной администрации. В случае отклонения представительным органом проекта Устава глава местного самоуправления имеет право внести проект Устава на местный референдум.</p> <p>Порядок регистрации уставов определяется, как правило, законодательным (представительным) органом субъекта РФ.</p> <p>Срок полномочий органов местного самоуправления – 2-4 года.</p> <p style="text-align: center;"><b>1.2.2.3 Материально-финансовая основа местного самоуправления</b></p> <p>Конституционные гарантии местного самоуправления предполагают, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию необходимых экономических, финансовых и правовых условий и предпосылок для развития местного самоуправления. Реальность и эффективность местного самоуправления определяются, прежде всего, материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении местного самоуправления.</p> <p>Европейская Хартия местного самоуправления устанавливает:</p> <p>органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;</p>	

## 1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления

Для замечаний

финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставляемым им конституцией или законом полномочиям;

по меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом;

финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов;

защита более слабых, в плане финансов, органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалента мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащих на них расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

Эти положения Европейской Хартии местного самоуправления можно рассматривать в качестве общих принципов, которые должны определять экономическую и финансово-налоговую политику демократического государства применительно к местным органам власти, получая отражение в законодательстве данной страны.

Конституция Российской Федерации, признавая и гарантируя местное самоуправление, определяет экономические условия местного самоуправления. Это находит свое выражение прежде всего:

в признании и равной правовой защите наряду с другими формами собственности муниципальной собственности (ст. 8);

в праве органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью;

в праве органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы (ст. 132).

Федеральное законодательство, правовые акты субъектов Российской Федерации, а также нормативные акты органов местного самоуправления (уставы, положения о местном самоуправлении) регулируют вопросы экономической и финансовой основы местного самоуправления.

Муниципальная собственность, порядок ее образования, владения, пользования и распоряжения закрепляются Законом Российской Федерации о собственности в Российской Федерации, Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и другими правовыми актами.

Они устанавливают, что муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей территории. Владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью должны осуществляться в интересах населения. Управляют муниципальной собственностью органы местного самоуправления, включая и органы территориального общественного самоуправления при условии наделения их правами юридических лиц.

1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления	Для замечаний
<p>Население вправе непосредственно решать вопросы управления муниципальной собственностью, используя референдум, другие формы прямого волеизъявления. В муниципальной собственности находятся:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) имущество органов местного самоуправления, включая средства местного бюджета, местных внебюджетных и валютных фондов; ценные бумаги и другие финансовые активы;</li> <li>2) муниципальный жилищный фонд, нежилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, непосредственно осуществляющие коммунальное обслуживание населения;</li> <li>3) предприятия, имущественные комплексы, учреждения образования, культуры, здравоохранения, а также имущество, необходимое для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории;</li> <li>4) земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоемы, леса, луга и др.).</li> </ol> <p>Конкретный перечень объектов муниципальной собственности данного самоуправляющегося территориального образования определяется особенностями социально-экономического развития территории, ее размерами и другими факторами.</p> <p>Органы местного самоуправления вправе требовать от соответствующих органов передачи или продажи в муниципальную собственность предприятий, их структурных подразделений, иного имущества, находящегося в государственной собственности, если данные объекты имеют особо важное значение для коммунального, бытового и социально-культурного обслуживания населения. Законодательство закрепляет также, что органы местного самоуправления обладают преимущественным правом по отношению к государственным органам на приобретение находящихся на их территории зданий, сооружений и иных объектов, которые могут использоваться для местных нужд.</p> <p>Вместе с тем надо отметить, что процесс формирования муниципальной собственности сдерживался из-за отсутствия необходимых нормативных документов о разделе государственной собственности.</p> <p>Финансовые ресурсы местного самоуправления составляют бюджетные и внебюджетные средства, получаемые кредитные ресурсы, валютные средства, а также средства органов территориального общественного самоуправления.</p> <p>Статья 132 Конституции Российской Федерации закрепляет право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет.</p> <p>Местные бюджеты должны утверждаться в интересах населения соответствующих территорий.</p> <p>Самостоятельность местного бюджета как части бюджетной системы РФ обеспечивается:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>наличием собственных источников доходов;</li> <li>правом определять направления использования и расходования бюджетных средств;</li> <li>правом использовать по своему усмотрению доходы местного бюджета, полученные дополнительно в ходе его исполнения. Данные средства изъятию не подлежат;</li> </ul>	

## 1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления

Для замечаний

правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Доходная часть местного бюджета состоит из закрепленных и регулирующих доходов, а также дотаций, субвенций, заемных средств.

**Закрепленные доходы** – это доходы, которые полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной или долговременной основе в установленном порядке поступают в местный бюджет.

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

**Дотация** – это сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня в случаях, если закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для формирования минимального бюджета нижестоящей территории уровня.

**Субвенция** – это сумма, выделяемая на определенный срок из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития соответствующей территории.

В доходы местных бюджетов зачисляются:

а) полностью местные налоги и сборы, а также иные доходы в соответствии с законодательством;

б) по установленным нормативам доходы от налогов и иных финансовых источников в соответствии с законодательством о налогообложении.

Так, в доходы районных бюджетов районов, городских бюджетов городов (кроме городов Москвы и Санкт-Петербурга) в случаях и на условиях, установленных законами Российской Федерации, должны зачисляться:

подходный налог (налог на прибыль) с предприятий и организаций (полностью или частично);

подходный налог с физических лиц (полностью или частично);

налоги и другие платежи за пользование недрами (но соответствующим видам налогов и других платежей – полностью или частично);

платежи за землю (полностью или частично);

местные налоги и сборы;

доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в соответствующей муниципальной собственности, в части, не направляемой на покрытие расходов арендодателя, подлежащих финансированию из данного бюджета, и иные доходы.

Более конкретно эти вопросы регулируют субъекты РФ.

При недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов, в случаях временных финансовых затруднений в процессе исполнения утвержденного бюджета органы местного самоуправления могут получать процентные или беспроцентные ссуды из иных бюджетов, а также выпускать займы на инвестиционные цели на соответствующих территориях.

Расходы местных бюджетов осуществляются за счет их доходов, а также дотаций и субвенций, полученных из бюджетов вышестоящего территориального уровня.

Законодательством предусматривается возможность объединения финансовых ресурсов органов местного самоуправления на договорной основе со средствами предприятий, учреждений организаций и граждан для

1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления	Для замечаний
<p>финансирования строительства, ремонта и содержания объектов социальной и производственной инфраструктуры. В соответствии с действующим законодательством представительный орган местного самоуправления вправе принимать решения об образовании целевых внебюджетных фондов, а также валютного фонда. Законодательство устанавливает порядок формирования и использования данных фондов. Средства внебюджетных и валютного фондов находятся на специальных счетах, открываемых в банковских учреждениях, изъятию не подлежат и расходуются в соответствии с целевым назначением.</p> <p>Зарубежный опыт свидетельствует, что, как правило, финансовые средства муниципалитетов складываются из собственных средств и государственных субсидий. Так, в Италии местные поступления составляют меньшую часть бюджета. Они образуются за счет налогов на рекламу и пошлин на общественную информацию, налогов на собак, платы за пользование общественной территорией и др. Центральное правительство предоставляет свою помощь в виде дотаций и целевых субсидий. У местных органов власти в Швеции имеются три источника доходов: 1) местный налог на доходы, который включает и налог на недвижимую собственность (составляет в муниципалитетах примерно 42%); 2) государственные дотации (26% в муниципалитетах), включающие в себя текущие и инвестиционные дотации на специальные программы (такие, как медицина, образование, программа заботы о детях) и общие дотации на текущие расходы, которые муниципалитет производит по собственному усмотрению; 3) различные выплаты и сборы (в основном это отчисления от доходов муниципальных предприятий), а также выплаты за муниципальные услуги.</p>	

---

**1.2. Понятие, функции и основы деятельности местного самоуправления**

---

<b>Тренировочные задания</b>	<b>Ответ/Решение</b>
<p>1. Как осуществляется гражданами местное самоуправление?</p> <p>2. Назовите основные принципы местного самоуправления.</p> <p>3. Экономические гарантии местного самоуправления состоят в:</p>	

1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления	Для замечаний
<p data-bbox="276 230 1166 300"><b>1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления</b></p> <p data-bbox="491 318 951 351"><b>1.3.1. Муниципальные выборы.</b></p> <p data-bbox="347 353 1094 387"><b>Одна из основных форм демократии – это выборы</b></p> <p data-bbox="188 430 1254 568">Предвыборная агитация в органы власти – это всегда политическая борьба, борьба политических сил за наделение своих представителей полномочиями на осуществление публичной власти. Муниципальные выборы в этом смысле не являются исключением.</p> <p data-bbox="188 575 1254 716">Вместе с тем борьба за мандаты выборных лиц муниципальной власти имеет и определенные особенности. Обусловлены они двумя аспектами: во-первых, спецификой вопросов, подлежащих решению через органы местного самоуправления, а во-вторых, размерами муниципальных образований.</p> <p data-bbox="188 723 1254 862">У муниципальных политиков нет возможности свалить вину за плохое решение муниципальных проблем на иной уровень власти, поскольку местное самоуправление – это власть, максимально приближенная к населению.</p> <p data-bbox="188 869 1254 938">Не случайно при проведении муниципальных выборов выдвижение кандидатов от политических движений относительно слабо распространено.</p> <p data-bbox="188 945 1254 1229">Вместе с тем избрание на муниципальную должность может стать началом государственной политической карьеры. Примеров тому немало. Среди нынешних глав субъектов Федерации, ответственных работников Правительства России, иных федеральных и региональных органов государственной власти немало людей, пришедших на эти посты с должностей выборных лиц местного самоуправления. Такая перспектива, безусловно, накладывает свой отпечаток на борьбу за муниципальные мандаты, в особенности за должности мэров крупных городов.</p> <p data-bbox="188 1236 1254 1635">В крупных муниципальных образованиях – городах, районах – формы предвыборной борьбы воспроизводят борьбу за государственные мандаты. В малых, то есть с относительно немногочисленным населением, компактно расположенных муниципальных образованиях имеется определенная специфика политической предвыборной борьбы. В первую очередь, она обусловлена тем, что в таких муниципальных образованиях «все знают все обо всех». В таких условиях значительно снижается роль агитации через средства массовой информации и повышается роль индивидуальной подворной работы с избирателями. В борьбе за мандаты в таких муниципальных образованиях значительно возрастает значение родственных связей, фактор места работы кандидата и членов его семьи.</p> <p data-bbox="188 1641 1254 1744">Под муниципальными выборами понимаются выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.</p> <p data-bbox="188 1751 1254 2002">Ключевым для понимания сущности выборов (и не только муниципальных) является их цель. А она, исходя из статьи 32 Конституции Российской Федерации, такова – определение представителей населения, через которых граждане Российской Федерации реализуют (наряду с формами непосредственного волеизъявления) свое право участвовать в управлении делами государства, свои полномочия на осуществление власти народа в государстве.</p>	

### 1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления

Для замечаний

Важнейшей характеристикой этой формы волеизъявления граждан является ее периодичность. Это следует из ограничения Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на проведение референдума граждан Российской Федерации" (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) предельного срока полномочий legislatures 5 годами. На принципиальную важность названной характеристики указывается и в преамбуле названного Федерального закона, где сказано: Демократические свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти". О праве граждан участвовать в периодических выборах говорится и в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации<sup>1</sup>.

Голосование при проведении выборов должно в обязательном порядке быть всеобщим равным прямым тайным (ст. 4, 5 6, 7 названного Федерального закона). Эти требования воспроизведены и в статье 23 Федерального закона о местном самоуправлении.

В связи с изложенным представляется возможным дать следующее определение понятия "муниципальные выборы".

Муниципальные выборы – форма непосредственного (прямого) волеизъявления граждан, осуществляющегося периодически в соответствии с требованиями, определенными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, и имеющего целью определение представителей населения соответствующего муниципального образования, которые в индивидуальном порядке или в составе коллегиального органа власти решают от имени населения вопросы местного значения, а также иным образом осуществляют местное самоуправление.

Нормативно-правовая база муниципальных выборов в Российской Федерации включает в себя федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты муниципальных образований.

Наличие указанных трех уровней правового регулирования следует из анализа норм Конституции Российской Федерации. Конституцией же осуществлено в наиболее общем виде разграничение компетенции между уровнями правового регулирования по вопросу муниципальных выборов. Этот вывод вытекает из следующих конституционных норм, согласно которым:

местное самоуправление осуществляется путем выборов и через выборные органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130);

---

<sup>1</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 года № 7-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" (в редакции от 9 ноября 1995 г.) // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 1997. – № 4 (46). – С. 6-15 и др.

1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления	Для замечаний
<p>местное самоуправление признается и гарантируется государством (ст. 12, 133);</p> <p>к ведению Российской Федерации относятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина и установление основ федеральной политики в области государственного развития Российской Федерации (п. "в" и "е" ст. 71);</p> <p>ограничение прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению Российской Федерации (ч. 3 ст. 55);</p> <p>установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. "б" и "н" ч. 1 ст. 72);</p> <p>защита прав и свобод человека и гражданина относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. "б" ч. 1 ст. 72);</p> <p>местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12, 130, 131, 132).</p> <p>Регулирование вопросов разграничения компетенции по вопросам муниципальных выборов между уровнями власти получило свое развитие в федеральных законах о местном самоуправлении и об основных гарантиях.</p> <p>Анализ федерального законодательства показывает следующее.</p> <p>На уровне Российской Федерации:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>устанавливается наличие прав граждан участвовать в муниципальных выборах;</li> <li>устанавливаются федеральные государственные гарантии осуществления местного самоуправления путем выборов;</li> <li>устанавливаются ограничения прав граждан на участие в муниципальных выборах.</li> </ul> <p>На уровне субъектов Российской Федерации:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>определяется порядок проведения муниципальных выборов;</li> <li>устанавливаются региональные (дополнительные сверх федеральных) гарантии осуществления местного самоуправления путем выборов;</li> <li>устанавливаются дополнительные условия реализации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста.</li> </ul> <p>На муниципальном уровне:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>определяется структура органов местного самоуправления;</li> <li>устанавливается перечень выборных лиц, избираемых в муниципальном образовании, и сроки их полномочий;</li> <li>определяется порядок назначения и устанавливается дата проведения муниципальных выборов;</li> <li>определяются органы (должностные лица) местного самоуправления, принимающие участие в осуществлении избирательных действий.</li> </ul> <p>Отдельного внимания заслуживает вопрос о проведении муниципальных выборов в случае отсутствия надлежащей нормативно-правовой базы. Решение этого вопроса дается в Федеральном законе "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", согласно которому в условиях отсутствия соответствующих региональных законов муниципальные выборы могут быть проведены в соответствии с временным положением,</p>	

1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления	Для замечаний
<p>принятым представительным органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования.</p> <p>Основным правовым актом муниципального образования является его устав.</p> <p>В пункте 1 статьи 14 Федерального закона о местном самоуправлении сказано: "К органам местного самоуправления относятся выборные органы, образуемые в соответствии с настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований". При этом согласно подпунктам 4 и 5 пункта 1 статьи 8, пункту 1 статьи 16 и пункту 1 статьи 17 названного Федерального закона перечень органов и должностных лиц соответствующего муниципального образования подлежит изложению в уставе этого муниципального образования.</p> <p>Право граждан на осуществление местного самоуправления через органы местного самоуправления гарантировано Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 130). Определение конституционного термина "орган местного самоуправления" (ст. 3, 12, 15, 24, 32, 40, 46, 97, 130, 131, 132 Конституции Российской Федерации) дано в Федеральном законе о местном самоуправлении (ст. 1): "органы местного самоуправления – выборные и другие органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти".</p> <p>В Федеральном законе о местном самоуправлении установлено, что порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации. Общий принцип определения компетенции органов власти предусматривает, что по вопросам, не отнесенным в установленном порядке к компетенции соответствующего органа власти, последний не вправе принимать решение. Следовательно, органы государственной власти субъектов Российской Федерации не могут устанавливать нормы, выходящие за пределы порядка проведения муниципальных выборов. Установление порядка муниципальных выборов предполагает регулирование лишь процедурных вопросов осуществления избирательных действий, определение их очередности. Установление даты голосования к этому кругу вопросов не относится.</p> <p>Из изложенного, а также предусмотренного пунктом 2 статьи 6 Федерального закона о местном самоуправлении права муниципальных образований принимать к своему рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти, следует, что вопрос о назначении муниципальных выборов муниципальные образования вправе решать самостоятельно.</p> <p>Подробно вопрос о назначении муниципальных выборов в судебном порядке рассмотрен в Федеральном законе "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". Этим Федеральным законом утверждено также Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, подлежащее применению в случае отсутствия необходимых для проведения муниципальных выборов нормативных правовых актов регионального и муниципального уровней.</p>	

1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления	Для замечаний
<p>В соответствии со статьей 1 названного Федерального закона он применяется при нарушениях конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в случаях, если:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>законами субъекта Российской Федерации не установлены порядок проведения муниципальных выборов, а также порядок образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований;</li> <li>не принят устав муниципального образования;</li> <li>отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления;</li> <li>полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти;</li> <li>истекли установленные сроки полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;</li> <li>выборы депутатов представительных органов местного самоуправления или выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе повторные или досрочные, не назначены уполномоченным органом или должностным лицом в установленные сроки;</li> <li>отсутствуют органы или должностные лица, уполномоченные назначить муниципальные выборы;</li> <li>муниципальные образования упразднены, объединены или преобразованы в порядке, противоречащем законодательству;</li> <li>органы местного самоуправления упразднены или самораспущены в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия;</li> <li>в нарушение законодательства не реализуются конституционные права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.</li> </ul> <p>В указанных случаях муниципальные выборы может назначить суд по заявлению прокурора, жалобе гражданина, проживающего на территории муниципального образования, а также общественных объединений или их региональных либо местных отделений.</p> <p><b>Организация муниципальных выборов.</b> С точки зрения норм права организация муниципальных выборов в целом проходит по той же схеме, что и организация выборов в органы государственной власти.</p> <p>Вместе с тем имеется ряд особенностей, присущих исключительно муниципальным выборам.</p> <p>1. Ограничение участия в муниципальных выборах военнослужащих. Пунктом 6 статьи 18 Федерального закона об основных гарантиях установлена следующая норма:</p> <p>"Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если эти военнослужащие до призыва на военную службу постоянно или преимущественно не проживали на территории данного муниципального образования, при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума не включаются в списки избирателей, участников референдума и не учитываются при определении числа избирателей, участников референдума на указанных выборах, референдуме".</p>	

### 1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления

Для замечаний

Цель данной нормы вполне очевидна – защита прав "коренного" населения муниципальных образований, исключение влияния на формирование органов местного самоуправления лиц, не имеющих постоянных интересов в данном муниципальном образовании, но составляющих значительную часть (в ряде случаев даже более половины) населения муниципального образования.

2. В соответствии с пунктом 5 статьи 31 Федерального закона об основных гарантиях при проведении муниципальных выборов в муниципальных образованиях с числом зарегистрированных избирателей менее 10 тысяч законом субъекта Федерации может быть установлен порядок выдвижения кандидатов, не предусматривающий сбор подписей в поддержку кандидата, обязательный для всех иных выборов.

3. При проведении муниципальных выборов в отличие от иных выборов допускается безальтернативное голосование. Согласно пункту 12 статьи 32 Федерального закона об основных гарантиях законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено проведение на муниципальных выборах голосования по одной кандидатуре в случае, если ко дню голосования в избирательном округе останется только один кандидат. При этом такой кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50 процентов избирателей, участвовавших в голосовании.

4. Федеральным законом об основных гарантиях установлен запрет на формирование многомандатных избирательных округов с числом мандатов более пяти. Вместе с тем российская практика дает примеры малочисленных представительных органов местного самоуправления. С учетом этого, а также допустимости формирования иных выборных органов местного самоуправления, состав которых может не превышать пяти членов, следует отметить в качестве одного из элементов специфики муниципальных выборов возможность избрания коллегиальных органов местного самоуправления по одному многомандатному округу, охватывающему всю территорию муниципального образования.

Под муниципальными выборами понимаются выборы коллегиальных (представительных и иных выборных) органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Данный подход основан на том, что выборные органы – это органы, получившие свои полномочия в результате выборов, то есть, исходя из Федерального закона об основных гарантиях, состоят из представителей, избранных гражданами в ходе процедуры, предусматривающей, в частности, избрание на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Следует, однако, отметить, что встречается и еще более широкое понимание термина "муниципальные выборы", при котором в это понятие включается, наряду с вышеуказанным, избрание органов территориального общественного самоуправления, а также иных лиц в целях участия в реализации отдельных полномочий местного самоуправления. Это избрание традиционно осуществляется на собраниях, сходах, конференциях граждан, через механизмы сбора подписей по петиционным листам.

Говоря о коллегиальных выборных органах местного самоуправления, необходимо подчеркнуть: выборность вовсе не означает, что выборный коллегиальный орган местного самоуправления обязательно должен форми-

### 1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления

Для замечаний

роваться из представителей, избираемых одновременно и по одной и той же схеме.

Избрание членов выборного органа (депутатов, представителей, муниципальных советников и т. д.) может производиться по частям. Так, допустим порядок, при котором каждые два года проводятся выборы половины состава членов выборного органа при сроке полномочий каждого из представителей в четыре года. Не противоречит статусу выборного коллегиального органа и включение в его состав лица, избранного всем населением муниципального образования.

Допустимо и использование различных схем избрания в один и тот же выборный орган. Например, возможно деление территории муниципального образования на избирательные округа с различным числом мандатов. Необходимость в подобном подходе объективно возникает в случае, когда муниципальное образование состоит из нескольких поселений.

Однако это многообразие имеет установленные законами рамочные ограничения – гарантии избирательных прав граждан, что, в частности, предполагает:

недопустимость различных ограничений прав граждан в разных частях одного муниципального образования;

равенство "удельного веса голоса" каждого избирателя (это означает, что если в одномандатном округе установлена, например, норма представительства – один депутат от тысячи избирателей, в двухмандатном округе эта норма должна составлять два депутата от двух тысяч избирателей, а в пятимандатном, соответственно, – пять от пяти тысяч).

Федеральный закон о местном самоуправлении содержит норму: "Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации". Вместе с тем в Уставе муниципального образования должны быть указаны порядок формирования органов местного самоуправления, а также формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.

Необходимо подчеркнуть, что вопросы о вхождении выборного должностного лица, избранного населением, непосредственно в состав выборного коллегиального органа местного самоуправления, а также о частичной ротации выборного коллегиального органа не относятся к вопросам порядка проведения муниципальных выборов, а следовательно, не подлежат регулированию законом субъекта Федерации. Этот вывод следует из общепринятого порядка определения компетенции органов государственной власти: орган государственной власти вправе решать лишь те вопросы, которые отнесены в установленном порядке к его ведению. Отметим, что не может считаться выборным орган местного самоуправления района или сельсовета (сельского округа), сформированный из представителей органов местного самоуправления поселений, входящих в состав соответствующего территориального образования. Если речь идет об избранных населением выборных должностных лицах муниципальных образований (мэрах, главах, старостах, управляющих и т. д.), нарушается требование Федерального закона об основных гарантиях о примерном равенстве избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов (район, состоящий из поселений с примерно равной численностью избирателей, можно рассматривать

1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления	Для замечаний
<p>лишь как теоретическую абстракцию). Если же речь идет о лицах, избранных поселенческими коллегиальными органами местного самоуправления, нарушается еще и принцип прямого избирательного права.</p> <p>Вместе с тем указанный порядок формирования органа местного самоуправления нет оснований считать в принципе недопустимым. Речь идет лишь о статусе такого органа, как совещательного. В его компетенцию не могут входить вопросы, отнесенные к исключительному ведению представительного органа местного самоуправления, являющегося выборным.</p> <p>Федеральным законом о местном самоуправлении установлено, что на собраниях (сходах) могут решаться вопросы местного значения, что может быть предусмотрена возможность осуществления собраниями (сходами) граждан полномочий представительного органа местного самоуправления, при этом пределы компетенции собрания (схода) подлежат определению в уставе муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.</p> <p>В действующем федеральном законодательстве имеются нормы, увязывающие порядок осуществления отдельных избирательных действий при муниципальных выборах с численностью избирателей (п. 5 ст. 31 Федерального закона об основных гарантиях).</p> <p style="text-align: center;"><b>1.3.2 Местный референдум</b></p> <p>Конституция Российской Федерации включила референдум наряду с выборами в механизм реализации народовластия в России как высшее и непосредственное выражение власти народа (ст. 3), а также в качестве одной из форм непосредственной демократии для осуществления местного самоуправления (ст. 130). Она признает за каждым гражданином Российской Федерации право участвовать в референдуме (ст. 32).</p> <p>Местный референдум, являясь наряду с референдумом Российской Федерации и референдумами субъектов Российской Федерации составной частью системы референдумов в Российской Федерации, посредством которых народ осуществляет свою власть непосредственно, и имея с ними много общих черт, существенно отличается от них.</p> <p>Местный референдум – голосование граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих в границах одного или нескольких муниципальных образований, по важным вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.</p> <p>Основные вопросы организации и проведения местных референдумов регулируются, прежде всего, федеральными законами "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также законами субъектов Российской Федерации о местном референдуме и уставами муниципальных образований.</p> <p>В них закреплено, что другие федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о референдумах, при-</p>	

### 1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления

Для замечаний

нимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить указанным федеральным законам.

В местном референдуме имеют право участвовать все граждане Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования и обладающие избирательным правом. Не имеют права участвовать в местном референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

В соответствии с международными договорами Российской Федерации в местных референдумах вправе участвовать и иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет и постоянно проживающие на территории муниципального образования.

Основным принципом проведения местного референдума является свободное и добровольное участие в нем граждан на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в референдуме, а также на его свободное волеизъявление. Деятельность комиссий референдума при подготовке и проведении местного референдума, подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов референдума осуществляется открыто и гласно.

Проведение местного референдума в случаях, предусмотренных законодательством и уставом муниципального образования, является обязательным. Инициатива проведения местного референдума принадлежит как представительному органу местного самоуправления, так и гражданам, имеющим право на участие в референдуме.

Общий порядок реализации инициативы проведения местного референдума установлен Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ст. 33), согласно которому каждый гражданин или группа граждан могут образовать инициативную группу по проведению местного референдума в количестве не менее 10 человек. Инициатором проведения местного референдума может также выступить общественное объединение, зарегистрированное органами юстиции не позднее чем за шесть месяцев до дня обращения с инициативой проведения референдума, устав которого предусматривает участие в выборах. В этом случае руководящий орган такого общественного объединения выступает в качестве инициативной группы по проведению местного референдума независимо от своей численности.

Инициативная группа по проведению референдума обращается в муниципальную комиссию референдума, а в случае ее отсутствия – в представительный орган местного самоуправления с ходатайством о регистрации группы. В ходатайстве должны содержаться вопрос (вопросы) либо текст проекта нормативного правового акта, предлагаемого (предлагаемых) инициативной группой для внесения на местный референдум, и должны быть указаны фамилии, имена, отчества, даты рождения, адреса места жительства, серии и номера паспортов или заменяющих их документов членов инициативной группы, а также лиц, уполномоченных действовать от имени инициативной группы. К ходатайству должен быть приложен протокол собрания инициативной группы, на котором было принято решение о выдвиже-

### 1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления

Для замечаний

нии инициативы проведения референдума. Формулировка вопроса, выносимого на референдум, не может быть изменена после регистрации инициативной группы.

Муниципальная комиссия референдума, установив соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, в течение 15 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы, выдает ей регистрационное свидетельство и извещает об этом представительный орган местного самоуправления, а также сообщает об этом в средства массовой информации.

В случае отказа в регистрации инициативной группе по проведению референдума выдается решение, в котором указываются основания отказа. Основанием отказа в регистрации может быть только нарушение инициативной группой действующего законодательства и устава муниципального образования. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд. Принятие органами и должностными лицами местного самоуправления решения по существу вопроса, который может быть вынесен на референдум, не является обстоятельством, исключающим возможность проведения референдума по данному вопросу.

С момента получения регистрационного свидетельства инициативная группа вправе организовать сбор подписей граждан в поддержку инициативы проведения референдума. При этом учитываются лишь подписи, собранные после даты регистрации инициативной группы. Расходы, связанные со сбором подписей, несет инициативная группа.

Подписи граждан в поддержку инициативы проведения референдума собираются в порядке и количестве, определяемом законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Максимальное количество подписей не может превышать 5 процентов от числа граждан, имеющих право на участие в местном референдуме. Подписи собираются посредством внесения их в подписные листы, содержащие формулировку вопроса, выносимого на референдум. В случае вынесения на референдум проекта нормативного правового акта органа местного самоуправления лицо, собирающее подписи, должно представлять текст этого проекта участнику референдума по его первому требованию. Период сбора подписей должен составлять не менее 20 дней.

После окончания сбора подписей, но не позднее окончания срока действия регистрационного свидетельства, подписные листы и итоговый протокол инициативной группы передаются в муниципальную комиссию референдума. В случае обнаружения нарушения установленных требований при сборе подписей комиссия референдума выносит постановление об отказе в проведении референдума. Члены данной инициативной группы не могут в течение двух лет со дня принятия этого решения выступать повторно с инициативой проведения референдума.

Убедившись, что сбор подписей был проведен в соответствии с установленными требованиями и подписи достоверны, муниципальная комиссия референдума в течение 15 дней со дня представления инициативной группой предусмотренных законом документов принимает соответствующее постановление и направляет его копию и полученные документы в представительный орган местного самоуправления для назначения референдума.

1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления	Для замечаний
<p>Гражданами, имеющими право на участие в местном референдуме, может быть образовано несколько различных инициативных групп по проведению местного референдума по разным вопросам. Однако в период между назначением местного референдума и официальным опубликованием (обнародованием) его результатов субъекты, имеющие право инициативы проведения местного референдума, не могут выступать с инициативой проведения нового местного референдума.</p> <p>Законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований может быть предусмотрена реализация инициативы проведения местного референдума также в форме собрания участников референдума.</p> <p>В этом случае на основании решения, принятого собранием (сходом) участников референдума, за которое проголосовало не меньшее число его участников, чем установленное уставом муниципального образования количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения референдума, а также на основании положительного заключения муниципальной комиссии референдума, представительный орган местного самоуправления обязан назначить проведение местного референдума. Подобные собрания (сходы) участников референдума в большей степени соответствуют принципам народовластия, так как в них органически объединяется в единое целое процесс принятия решения о выдвижении инициативы проведения референдума с его поддержкой со стороны необходимого числа участников референдума. Это придает таким решениям более взвешенный и ответственный характер. Однако проведение таких собраний (сходов), как правило, реально в небольших по численности муниципальных образованиях.</p> <p>Законами субъектов Российской Федерации право инициативы проведения местного референдума может быть предоставлено и иным субъектам.</p> <p>Местный референдум назначается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе, по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования, а также по решению собрания (схода) участников референдума или иных субъектов в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования. Референдум назначается только на календарный выходной день. Не допускается его назначение на праздничный день. Решение о проведении местного референдума должно быть официально опубликовано не позднее чем через 6 дней со дня его принятия и не менее чем за 45 дней до дня голосования.</p> <p>В соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования дата проведения голосования на местном референдуме не позднее чем за 25 дней до дня проведения референдума может быть перенесена на более поздний срок (но не более чем на 90 дней) представительным органом местного самоуправления в целях совмещения проведения местного референдума с иным референдумом либо выборами в органы государственной власти или органы местного самоуправления.</p> <p>На местный референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении местного самоуправления. Законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, нормативными правовыми</p>	

### 1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления

Для замечаний

актами представительных органов местного самоуправления могут быть определены вопросы, подлежащие вынесению на референдум. Так, помимо изменения границ муниципального образования и определения структуры органов местного самоуправления, в уставах муниципальных образований часто приводится перечень конкретных вопросов, имеющих важное значение для социально-экономического развития местного сообщества, требующих значительных финансовых затрат или могущих вызвать обострение экологической обстановки, и других, затрагивающих общие наиболее существенные интересы населения, которые должны решаться только на референдуме.

На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

о формировании состава органов местного самоуправления, о персональном составе органов местного самоуправления;

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

о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

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

На местный референдум не могут также быть вынесены вопросы, не находящиеся в ведении соответствующего муниципального образования.

Вопросы, выносимые на местный референдум, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод.

Вопросы, выносимые на местный референдум, не должны противоречить законодательству Российской Федерации и законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации. Не допускается установление ограничений для вопросов, выносимых на местный референдум, за исключением вышеуказанных.

Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован так, чтобы на него можно было дать лишь однозначный ответ, и исключалась возможность его множественного толкования. В бюллетене для голосования на референдуме точно воспроизводится текст вынесенного на референдум вопроса, и указываются варианты волеизъявления голосующего словами "да" или "нет", под которыми помещаются пустые квадраты.

Статьей 14 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" установлены обстоятельства, исключающие проведение местного референдума. В частности, местный референдум не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации, либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, либо на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

### 1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления

Для замечаний

Законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования может быть установлен срок, в течение которого повторный местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводится. Указанный срок не может превышать двух лет со дня официального опубликования результатов референдума.

Установление обстоятельств, исключающих проведение местного референдума, кроме указанных, не допускается.

Процесс подготовки местного референдума представляет собой совокупность этапов и действий, включающую формирование комиссий референдума, составление списков участников референдума, образование участков референдума, агитацию при проведении референдума, финансирование референдума, организацию голосования, подсчет голосов участников референдума, установление результатов референдума и их опубликование.

Подготовку и проведение местного референдума, защиту права граждан на участие в местном референдуме осуществляют муниципальные комиссии референдума и участковые комиссии референдума.

Муниципальные и участковые комиссии референдума в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Решения муниципальной комиссии референдума, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для участковых комиссий референдума, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и участников референдума.

Полномочия, порядок формирования и деятельности комиссий референдума устанавливаются Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ст. 21, 23—27), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Формирование муниципальных и участковых комиссий референдума осуществляется представительным органом местного самоуправления на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

Представительный орган местного самоуправления обязан назначить не менее одной трети состава муниципальной и участковой комиссий референдума на основе предложений, поступивших от каждого из избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также от избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации и в представительном органе местного самоуправления. При этом может быть назначено не более одного представителя от каждого из избирательных объединений, избирательных блоков.

В качестве муниципальной комиссии референдума в соответствии с уставом муниципального образования либо по решению представительного органа местного самоуправления может действовать муниципальная избирательная комиссия.

Формирование участковых комиссий референдума осуществляется не позднее трех дней после образования участка референдума, а их полномочия

### 1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления

Для замечаний

прекращаются через 10 дней со дня официального опубликования результатов местного референдума.

Членами муниципальных и участковых комиссий референдума с правом решающего голоса не могут быть депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, депутаты представительных органов местного самоуправления, выборные должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления, судьи, представители инициативных групп по проведению местного референдума, члены комиссий референдума с правом совещательного голоса.

Государственные служащие и лица, замещающие должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, не могут составлять более одной трети от общего числа членов муниципальной и участковой комиссий референдума.

Член комиссии референдума не может быть одновременно членом муниципальной и участковой комиссии референдума.

После принятия решения о проведении местного референдума инициативная группа по проведению референдума, а также избирательные объединения, избирательные блоки, представленные в представительном органе местного самоуправления или в представительном органе более высокого уровня, вправе назначить в муниципальную и участковые комиссии референдума по одному члену комиссии с правом совещательного голоса. Полномочия членов комиссии с правом совещательного голоса прекращаются через 10 дней после официального опубликования результатов референдума. Их полномочия могут быть прекращены по решению органа, назначившего данного члена комиссии референдума, и переданы другому лицу.

Муниципальная, участковая комиссия референдума правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного состава. Председатель, заместитель председателя, секретарь комиссии референдума избираются тайным голосованием на первом ее заседании из числа членов комиссии референдума.

Заседания комиссии местного референдума созываются ее председателем или по его поручению заместителем председателя, а также по требованию не менее одной трети членов комиссии референдума с правом решающего голоса. Заседание комиссии референдума является правомочным, если в нем приняло участие большинство от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса.

Деятельность муниципальных и участковых комиссий референдума осуществляется коллегиально, гласно, открыто. На всех их заседаниях вправе присутствовать члены вышестоящих комиссий референдума, член или уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума, представители средств массовой информации. Решения комиссий референдума публикуются в средствах массовой информации. В день голосования с момента начала работы участковой комиссии референдума и до ее окончания, а также при повторном подсчете голосов участников референдума на участках референдума вправе присутствовать вышеуказанные лица, а также наблюдатели, назначенные инициативной группой по проведению референдума, общественными объединениями. Все эти лица вправе присутствовать на заседании муниципальной комиссии референдума при определении ею результатов местного референдума. Они вправе получать

### 1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления

Для замечаний

заверенные копии протоколов об итогах голосования или результатах референдума.

В случае нарушения муниципальной, участковой комиссией референдума права граждан на участие в местном референдуме, повлекшего признание недействительными итогов голосования на соответствующей территории, либо результатов референдума, указанная комиссия референдума может быть расформирована судом на основании заявления группы депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта Российской Федерации либо соответствующего представительного органа местного самоуправления, а также Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Представительный орган местного самоуправления обязан сформировать новый состав комиссии референдума не позднее чем через 14 дней после вступления в силу решения суда о расформировании комиссии референдума.

При проведении местного референдума вышестоящей комиссией является муниципальная комиссия референдума. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и избирательная комиссия субъекта Российской Федерации не руководят деятельностью комиссий местного референдума. Они осуществляют контроль за соблюдением права на участие в местном референдуме, а также оказывают правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям местного референдума.

Списки участников местного референдума относятся к числу важнейших документов референдума, поскольку включением в них гражданина юридически подтверждается его право на участие в референдуме. В соответствии со списками участников референдума производится выдача бюллетеней, устанавливается общее число участников референдума в муниципальном образовании и на каждом участке референдума.

Списки участников местного референдума составляются муниципальной комиссией, как правило, с использованием государственной автоматизированной системы, отдельно по каждому участку референдума на основании сведений, представляемых по установленной форме уполномоченными на то органами и должностным лицом местного самоуправления, а также командиром воинской части.

В списки включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день проведения голосования правом на участие в местном референдуме.

Муниципальная комиссия референдума передает по акту участковым комиссиям референдума списки участников референдума не позднее чем за 25 дней до дня голосования. Списки участников референдума представляются участковой комиссией референдума для всеобщего ознакомления и дополнительного уточнения не позднее чем за 20 дней до дня голосования. Вносить какие-либо изменения в списки участников референдума после окончания голосования и начала подсчета голосов участников референдума запрещается.

Для проведения голосования и подсчета голосов участников референдума территория муниципального образования делится на участки референдума. Участки референдума создаются для обеспечения максимально благоприятных территориальных, транспортных и других условий для уча-

### 1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления

Для замечаний

стников референдума, из расчета не более чем 3 тысячи участников референдума на каждом участке и не позднее чем за 30 дней до дня голосования. Участки референдума образуются главой муниципального образования по согласованию с муниципальной комиссией референдума. Списки участков референдума с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых комиссий референдума и помещений для голосования должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее, чем за 25 дней до дня голосования.

В случае вынесения на местный референдум проекта нормативного правового акта органа местного самоуправления каждый участник референдума не позднее чем за 30 дней до дня голосования имеет право получить текст этого проекта в органе местного самоуправления. Обязанность изготовления и распространения такого текста возлагается на инициативную группу по проведению местного референдума.

Финансирование расходов на подготовку и проведение местного референдума осуществляется за счет средств местного бюджета. Необходимые для этого денежные средства выделяются в распоряжение муниципальной комиссии референдума и распределяются ею между участковыми комиссиями референдума. Финансирование деятельности инициативных групп по проведению местного референдума и других его участников производится через созданные ими собственные фонды для участия в референдуме. Порядок формирования и расходования средств указанных фондов устанавливается законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Голосование на местном референдуме проводится в календарный выходной день. О времени и месте голосования муниципальные и участковые комиссии референдума обязаны оповестить участников референдума не позднее чем за 20 дней до дня его проведения через средства массовой информации и иными способами.

Участнику референдума, который в день голосования будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прийти в участковую комиссию референдума, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня для голосования на референдуме в помещении муниципальной (за 15-4 дня до дня голосования) или участковой (не ранее чем за 3 дня до дня голосования) комиссии референдума.

Каждый участник референдума голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Бюллетени выдаются участникам референдума, включенным в список участников референдума по предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего их личность. Участковая комиссия референдума обязана обеспечить возможность участвовать в голосовании всем участникам референдума, в том числе лицам, которые по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не могут прибыть в помещение для голосования.

Подсчет голосов участников референдума осуществляется открыто и гласно членами участковой комиссии референдума с правом решающего голоса на основе поданных бюллетеней. При подсчете голосов участковая комиссия признает недействительными бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление участников референдума, а также бюллетени не

1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления	Для замечаний
<p>установленной формы. Члены участковой комиссии подсчитывают и заносят в протоколы итоги голосования.</p> <p>На основании подлинных протоколов участковых комиссий референдума путем сложения содержащихся в них данных муниципальная комиссия референдума в соответствии с законодательством устанавливает результаты местного референдума, о его результатах составляет протокол, который подписывается всеми присутствующими членами комиссии с правом решающего голоса.</p> <p>Муниципальная комиссия референдума признает результаты местного референдума недействительными, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления участников референдума, либо в случае, если они признаны недействительными не менее чем на одной четвертой части участков референдума, либо по решению суда.</p> <p>Муниципальная комиссия референдума признает местный референдум несостоявшимся, если в нем приняло участие меньше 50 процентов участников референдума от числа зарегистрированных.</p> <p>Итоги голосования по каждому участку, результаты местного референдума в объеме данных, содержащихся в протоколе любой комиссии референдума, должны предоставляться для ознакомления доверенным лицам инициативных групп по проведению референдума, любому участнику референдума, наблюдателю или представителю средств массовой информации.</p> <p>Официальное опубликование (обнародование) результатов местного референдума, а также данных о количестве голосов участников референдума, поданных за позиции "да" и "нет", осуществляется муниципальной комиссией референдума в сроки, установленные законами субъектов Российской Федерации, но не позднее одного месяца со дня голосования. Содержащиеся в протоколах полные данные об итогах голосования и результатах местного референдума публикуются в течение трех месяцев со дня голосования.</p> <p>Решение, принятое на местном референдуме, является обязательным и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки данного нормативного правового акта и обеспечить его принятие. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых на референдуме, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральными законами.</p> <p>Решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее двух лет после его принятия, либо признано недействительным в судебном порядке.</p> <p>Решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено судом по следующим основаниям:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>нарушение установленного законами, уставом муниципального образования порядка проведения местного референдума, повлекшее невозмож-</li> </ul>	

1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления	Для замечаний
<p>ность с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума;</p> <p>несоответствие устава муниципального образования, на основании которого проводился местный референдум, Конституции Российской Федерации, а также федеральному закону, закону субъекта Российской Федерации, действовавшим на момент проведения данного референдума, повлекшее невозможность с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума;</p> <p>противоречие решения, принятого на местном референдуме, Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, закону субъекта Российской Федерации.</p> <p>Важнейшим и необходимым условием полного и эффективного осуществления права граждан на участие в местном референдуме является гарантированность этого права со стороны государства. Действующее законодательство устанавливает систему правовых мер, направленных как на защиту нарушенных прав граждан на участие в референдуме, так и на предупреждение подобных нарушений. Особая роль в системе таких гарантий принадлежит конституционному праву на судебную защиту.</p> <p style="text-align: center;"><b>1.3.3. Отзыв депутатов представительного органа местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования и других выборных должностных лиц местного самоуправления</b></p> <p><b>1. Утрата доверия населения как основание для досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления.</b> Сущность местного самоуправления проявляется не только в гарантируемых Конституцией Российской Федерации финансово-экономической самостоятельности, организационной обособленности органов местного самоуправления в системе управления государством, но и в собственной ответственности населения муниципального образования, берущего на себя бремя решения вопросов местного значения.</p> <p>Решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенных уставом муниципального образования к его ведению, зависит во многом от того, насколько эффективно организована работа органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, насколько инициативны и предприимчивы они в своей деятельности. Поэтому в случае неудовлетворительного решения вопросов местной жизни претензии населения муниципального образования должны быть обращены к органам и должностным лицам местного самоуправления, а также к себе, ибо население самостоятельно формирует муниципальные органы. Все это обуславливает необходимость функционирования и использования в системе местного самоуправления института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, различных форм контроля их деятельности.</p> <p>Федеральный закон от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает общее основание ответственности органов и должностных лиц местного са-</p>	

1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления	Для замечаний
<p>моуправления перед населением: утрата доверия населения. Эта правовая категория – "утрата доверия населения" – является важнейшим элементом правовой доктрины местной, муниципальной демократии.</p> <p>Об утрате доверия населения можно говорить лишь применительно к выборным органам местного самоуправления и выборным должностным лицам местного самоуправления, ибо они в результате выборов получают от населения своеобразный мандат доверия на решение вопросов местного значения.</p> <p>Население может выразить недоверие выборным органам и должностным лицам местного самоуправления, используя, прежде всего институт отзыва.</p> <p>В соответствии со статьей 18 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.</p> <p>Основные условия и порядок отзыва депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются законами субъектов Российской Федерации, которые принимают специальные нормативные правовые акты о порядке отзыва данных лиц.</p> <p>При этом надо иметь в виду, что Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" запрещает решать вопрос о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления путем проведения местного референдума, а также выносить на местный референдум вопрос о даче согласия на освобождение от должности депутатов и должностных лиц (ст. 13). Отзыв населением депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления – самостоятельный институт местной, муниципальной демократии, отличный от института местного референдума.</p> <p><b>2. Другие основания досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления.</b> Досрочное прекращение полномочий депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления возможно не только в случае их отзыва населением муниципального образования, но и в других случаях, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и не связанных с прямым волеизъявлением населения.</p> <p>Так, статья 49 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", закрепляя ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, предусматривает возможность прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Прекращение полномочий органа, выборного должностного лица местного самоуправле-</p>	

1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления	Для замечаний
<p>ния осуществляется в особом порядке путем принятия закона субъекта Российской Федерации с одновременным назначением новых выборов.</p> <p>Законы субъектов Российской Федерации, определяя статус депутата представительного органа местного самоуправления, статус главы муниципального образования, устанавливают помимо отзыва и другие основания прекращения полномочий данных лиц.</p> <p>Порядок прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в этих случаях осуществляется в соответствии с уставом муниципального образования. Устав определяет порядок исполнения обязанностей главы муниципального образования, других выборных должностных лиц в случае досрочного прекращения их полномочий. Досрочное прекращение полномочий лиц, избранных населением, влечет проведение выборов, которые назначаются в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.</p> <p>Следует также учитывать, что полномочия главы муниципального образования, который был избран согласно уставу муниципального образования представительным органом местного самоуправления, могут быть досрочно прекращены решением этого органа.</p> <p><b>3. Порядок отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления.</b> Использование населением муниципального образования института отзыва возможно лишь в отношении выборных лиц.</p> <p>Во-первых, к ним относится депутат представительного органа местного самоуправления, избираемый на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.</p> <p>Во-вторых, выборным лицом является также член выборного органа местного самоуправления. Федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации не определяет, какие выборные органы местного самоуправления имеются в виду в данном случае. Как известно, в соответствии со статьей 131 Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Закрепляется эта структура в уставе муниципального образования. Можно предположить, что к числу выборных органов местного самоуправления может относиться, например, избранная населением ревизионная комиссия, осуществляющая функции контроля за исполнением местного бюджета (это возможно, в частности, в том случае, когда представительный орган местного самоуправления согласно уставу муниципального образования не образуется, а его полномочия осуществляет собрание (сход) граждан).</p> <p>В-третьих, население в соответствии с уставом муниципального образования вправе отзываться и выборных должностных лиц местного самоуправления. Речь идет, прежде всего, о главе муниципального образования – выборном должностном лице, возглавляющем деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Эта должность может быть предусмотрена уставом муниципального образования. При этом население вправе отозвать главу муниципального образования в том случае, если он в соответствии с уставом муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципаль-</p>	

1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления	Для замечаний
<p>ного образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Если же устав муниципального образования предусматривает должность главы муниципального образования, избираемого представительным органом местного самоуправления, то, как уже отмечалось, вопрос о его переизбрании решается представительным органом местного самоуправления.</p> <p>Помимо главы муниципального образования уставом муниципального образования могут быть предусмотрены и иные выборные должностные лица местного самоуправления, избираемые непосредственно населением, досрочное прекращение полномочий которых также возможно путём их отзыва населением. К таким выборным должностным лицам могут относиться, например, руководители муниципальных органов охраны общественного порядка. Органам местного самоуправления рекомендовано предусматривать в уставах муниципальных образований, что руководители муниципальных органов охраны общественного порядка избираются населением.</p> <p>Законодательство субъектов Российской Федерации, устанавливая порядок отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, перечисляет основания отзыва.</p> <p>Указанные выборные лица в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут быть отозваны в случае, если они не оправдали (утратили) доверие избирателей в результате невыполнения своих обязанностей, требований Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, устава муниципального образования или совершения действий, порочащих звание депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица.</p> <p>Процедура отзыва включает следующие стадии: инициирование проведения голосования по отзыву; назначение голосования по отзыву; подготовка к проведению голосования по отзыву; проведение агитационной кампании; голосование и определение результатов голосования по отзыву.</p>	

---

**1.3. Муниципальные выборы и референдум, отзыв в органах самоуправления**

---

<b>Тренировочные задания</b>	<b>Ответ/Решение</b>
<p>1. Перечислите стадии процедуры отзыва депутатов и должностных лиц органов местного самоуправления.</p> <p>2. Перечислите вопросы организации муниципальных выборов, относящихся к сфере компетенции местного самоуправления.</p> <p>3. Какие вопросы не могут быть вынесены на местный референдум?</p>	

**1.4. Полномочия местного самоуправления****1.4.1. Понятие и общая характеристика полномочий местного самоуправления (местного сообщества)**

Конституция Российской Федерации, признавая и гарантируя местное самоуправление, определяя его статус в системе управления обществом и государством, использует, в частности, понятия: «полномочия местного самоуправления» (статья 12 устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно), «права местного самоуправления» (статья 133 содержит запрет на ограничение прав местного самоуправления). Следовательно, государство признает за самоуправляющимся территориальным образованием (местным сообществом) определенную совокупность полномочий, необходимых для реализации задач и функций местного самоуправления.

Полномочия местного самоуправления – это закрепляемые нормами муниципального права (федеральным законодательством, правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления) за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для реализации задач и функций местного самоуправления на данной территории.

Полномочия местного самоуправления определяют пределы самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Следствием их реализации является возникновение, изменение, прекращение правомочий органов местного самоуправления, должностных лиц, а также прав и обязанностей предприятий, учреждений, организаций, иных юридических лиц и граждан.

Полномочия местного самоуправления включают:

- а) «собственные» полномочия местного самоуправления, т.е. те полномочия, которые признает за местным самоуправлением (местным сообществом) государство и которые обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью. Большинство этих полномочий реализуется органами местного самоуправления и поэтому выступает составной частью компетенции муниципальных органов;
- б) отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться законом органы местного самоуправления. Конституция Российской Федерации предусматривает, что в этом случае делегирование государством полномочий должно осуществляться с одновременной передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ст. 132).

1.4. Полномочия местного самоуправления	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>1.4.2. Компетенция органов местного самоуправления</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Общая характеристика</b></p> <p>Компетенция органа местного самоуправления является сложной правовой категорией, структура которой складывается из предметов ведения, прав и обязанностей.</p> <p>Первым составным элементом компетенции являются <i>предметы ведения</i>. Каждый орган должен иметь свое поле деятельности, воздействовать на определенные виды общественных отношений. Поэтому правовое регулирование компетенции органа предполагает, прежде всего, обозначение круга его деятельности.</p> <p>Под предметами ведения следует понимать сферы общественной жизни, в которых действует данный орган местного самоуправления, в которых он юридически компетентен.</p> <p>Предметы ведения – структурный элемент понятия «компетенция» – выступают как способ юридического обозначения тех общественных отношений, тех сфер общественной жизни, которые определяются в качестве предмета властных действий органа.</p> <p>Законодательство РФ о местном самоуправлении, закрепляя компетенцию местной администрации, устанавливает в качестве предметов ведения практически все области, местной жизни:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) область планирования, бюджета, финансов и учета;</li> <li>2) область управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с предприятиями, учреждениями и организациями;</li> <li>3) область использования земли и других природных ресурсов, охраны природы;</li> <li>4) область строительства, транспорта и связи;</li> <li>5) область жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения;</li> <li>6) область социально-культурного обслуживания;</li> <li>7) область социальной защиты населения;</li> <li>8) область обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан и др.</li> </ol> <p>Что же касается предметов ведения, как элемента компетенции представительных органов местного самоуправления, то следует отметить: действующее законодательство о местном самоуправлении прямо не устанавливает (подобно тому, как это сделано в отношении местной администрации) конкретные сферы общественных отношений, области местной жизни, в которых юридически компетентны представительные органы местного самоуправления. Вместе с тем характер полномочий, закрепляемых за представительными органами местного самоуправления (а к полномочиям этих органов относятся: утверждение бюджета и отчета о его исполнении, установление местных налогов и сборов, принятие программы развития территории, контроль за деятельностью главы местного самоуправления и др.), дает основание полагать, что, по существу, деятельность представительного органа местного самоуправления затрагивает все стороны местной жизни, все ее сферы. Однако объем и конкретное содержание полномочий в этих сферах местной жизни у представительного органа местного самоуправления иные,</p>	

1.4. Полномочия местного самоуправления	Для замечаний
<p>отличные от характера и содержания полномочий местной администрации в этих же областях местной жизни.</p> <p>В зависимости от особенностей предметов ведения органы местного самоуправления можно подразделить на:</p> <p>а) органы общей компетенции (к ним относятся органы местного самоуправления, предметы ведения которых охватывают большинство вопросов местной жизни: местная администрация, представительные органы местного самоуправления);</p> <p>б) органы специальной компетенции (к ним относятся органы местного самоуправления, ведающие отдельными сферами местной жизни или выполняющие отдельные функции в отношении всех или многих областей местной жизни: например, отдел образования и др.).</p> <p><b>Права и обязанности</b> – второй элемент компетенции – выступают основным, главным ее содержанием. Свои функции и задачи органы местного самоуправления реализуют путем осуществления принадлежащих им прав и обязанностей.</p> <p>Права и обязанности органов местного самоуправления тесно взаимосвязаны с предметами их ведения: если с определением предметов ведения органа дается ответ на вопрос, в каких областях жизни он в принципе компетентен, то права и обязанности характеризуют пределы возможностей органа в той или иной сфере общественных отношений.</p> <p>Права органов местного самоуправления выступают как «права-обязанности», т.е. их полномочия не означают, что можно не проводить различия между правами и обязанностями в компетенции органа. Права и обязанности сохраняют в рамках компетенции относительно самостоятельный характер. Права дают органам возможность выбора решения того или иного вопроса.</p> <p>Обязанности же такой свободы выбора при решении конкретного вопроса не предоставляют, жестко регламентируя действия органа. При этом условиях их осуществления устанавливаются законом.</p> <p>Полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления, можно подразделить на: а) полномочия общего характера; б) полномочия конкретного характера.</p> <p>Так, районная администрация руководит районными органами записи актов гражданского состояния, руководит гражданской обороной в районе, содействует органам суда, прокуратуры и юстиции в их работе и т.д. Эти полномочия по руководству теми или иными органами, оказанию содействия в их работе носят общий характер. Практическая реализация каждого из этих полномочий обеспечивается использованием различных правовых средств, имеющихся в распоряжении местной администрации.</p> <p>Общие полномочия закрепляются законодательством и за представительными органами местного самоуправления, например, осуществление контроля за деятельностью главы местного самоуправления (главы администрации). Конкретные полномочия связаны с решением определенных вопросов текущего и оперативного управления.</p> <p>Органы местного самоуправления обладают собственными полномочиями, закрепляемыми за ними правовыми актами, устанавливающими их правовой статус. Их полномочия производны от полномочий местного са-</p>	

1.4. Полномочия местного самоуправления	Для замечаний
<p>моуправления (местного сообщества), которые признает и гарантирует Конституция Российской Федерации и которые не могут быть ограничены федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ. Органы государственной власти не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления. Данные полномочия обеспечивают решения вопросов местной жизни.</p> <p>Выборные и другие органы местного самоуправления наделены также полномочиями, связанными с:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– организацией исполнения федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства РФ, правовых актов субъектов РФ;</li> <li>– оказанием содействия федеральным органам государственной власти, расположенным на их территории, и органам государственной власти субъектов РФ.</li> </ul> <p>Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями: в их ведение могут передаваться вопросы государственного значения.</p> <p>Органы местного самоуправления могут на договорной основе передавать часть своих полномочий другим органам местного самоуправления.</p> <p>При этом органы местного самоуправления не вправе принимать по собственной инициативе к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции других органов местного самоуправления. Вместе с тем органы местного самоуправления вправе передавать часть своих полномочий органам территориального общественного самоуправления, устанавливать сферы совместной компетенции с органами территориального общественного самоуправления населения по согласованию с ними.</p> <p>Выборный представительный орган местного самоуправления:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– утверждает местный бюджет и отчет о его исполнении;</li> <li>– устанавливает местные налоги и сборы;</li> <li>– утверждает программы развития соответствующих территорий;</li> <li>– принимает положение (устав) о местном самоуправлении;</li> <li>– осуществляют контроль за деятельностью главы местного самоуправления (главы администрации).</li> </ul> <p>При этом решения, связанные с утверждением местного бюджета, расходованием финансовых средств, установлением или отменой местных налогов и сборов, принимаются выборным представительным органом местного самоуправления по представлению и согласованию с главой местного самоуправления. Оперативное управление осуществляется главой администрации и подчиненными ему должностными лицами.</p> <p>К ведению выборных представительных органов местного самоуправления отнесено утверждение программы развития соответствующих территорий.</p> <p>Программа развития территории должна носить комплексный характер и предусматривать решение задач и достижение целей, основываясь на следующих принципах:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ориентация на саморазвитие территории, на мобилизацию собственных возможностей и ресурсов, имеющихся в распоряжении местного самоуправления;</li> </ul>	

1.4. Полномочия местного самоуправления	Для замечаний
<ul style="list-style-type: none"> <li>– содействие формированию рыночной инфраструктуры, обеспечивающей развитие рыночных отношений в экономике;</li> <li>– приоритетное решение наиболее острых проблем жизнеобеспечения населения данной территории;</li> <li>– совершенствование системы управления данной территорией;</li> <li>– ориентация на развитие реального местного самоуправления с созданием адекватной материально-финансовой базы;</li> <li>– развитие вертикального и горизонтального взаимодействия (финансово-экономические, социально-культурные и др. связи) городских и сельских поселений данной территории.</li> </ul> <p>Программа развития территории должна формироваться на основе группировки основных проблем, характерных для современного этапа развития нашего общества и требующих своего разрешения. К таким проблемно-содержательным направлениям программы развития территории могут быть отнесены:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– финансово-экономическое;</li> <li>– социально-культурное;</li> <li>– транспорта и связи;</li> <li>– природно-экологическое;</li> <li>– коммунально-бытового обслуживания населения;</li> <li>– строительства (жилищное и др.);</li> <li>– организационно-управленческое и др.</li> </ul> <p>Работа по разработке проекта программы развития территории местного самоуправления осуществляется местной администрацией, ее органами.</p> <p>Законодательство РФ о местном самоуправлении возлагает на местную администрацию обязанность составления балансов: финансового, денежных доходов населения, трудовых ресурсов, земельного и других, необходимых для управления экономическим и социальным развитием территории.</p> <p>Помимо программы развития территории местного самоуправления, имеющей комплексный характер, органы местного самоуправления, с учетом имеющихся у них материально-финансовых средств и ресурсов, принимают целевые программы: «Жилье», «Социальная защита», «Здравоохранение» и др.</p> <p>К актам, принимаемым органами местного самоуправления, относятся также: местные программы приватизации; планы земельно-хозяйственного устройства населенных пунктов; генеральные планы, проекты планировки и застройки населенных пунктов и др.</p> <p>Программы и планы, принимаемые органами местного самоуправления, могут быть краткосрочными (текущие – на год или более короткий срок), долгосрочные (перспективные) сроком на 5 лет или более.</p>	

**Финансовая компетенция**

Разработка и реализация программы развития территорий местного самоуправления тесно взаимосвязаны с бюджетным процессом: формированием, утверждением и исполнением местного бюджета, ибо социально-экономическое развитие территории предполагает наличие соответствующих средств и ресурсов, включая и финансовые.

Конституция РФ (ст. 132) закрепляет право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. Разрабатывает местный бюджет и представляет его на утверждение представительного органа местного самоуправления местная администрация. Местная администрация также осуществляет исполнение этого бюджета и контроль за использованием выделенных бюджетных ассигнований.

К ведению представительного органа местного самоуправления относятся:

- рассмотрение проекта местного бюджета;
- утверждение соответствующего бюджета;
- контроль за его исполнением;
- утверждение отчета о его исполнении.

При этом вмешательство иных органов и организаций в процесс составления проекта бюджета, утверждения и исполнения бюджета не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации.

Местная администрация при составлении проекта бюджета, уточнении бюджета в ходе его исполнения, а представительный орган местного самоуправления при рассмотрении и утверждении бюджета и его уточнении в ходе исполнения в пределах своих полномочий вправе:

- определять объем финансирования из своего бюджета мероприятий по социально-экономическому развитию территории в пределах планируемых бюджетных доходов, предоставленных дотаций, субвенций, а также с учетом привлекаемых заемных средств;
- определять направления использования средств бюджета на инвестиции, собственные целевые программы, мероприятия по охране окружающей среды, восстановление памятников природы и культуры, благоустройство городов, поселков и сел, содержание и капитальный ремонт жилищного фонда, объектов коммунального назначения; образовательных учреждений, учреждений здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, на содержание органов местного самоуправления и на другие цели;
- увеличивать в пределах имеющихся средств нормы расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, образовательных учреждений, здравоохранения, органов милиции общественной безопасности, охраны окружающей среды и на другие цели;
- определять в установленном порядке в пределах имеющихся средств дополнительные льготы и пособия, а также в пределах имеющихся средств производить иные затраты на оказание помощи отдельным категориям населения, нуждающимся в социальной защите;

1.4. Полномочия местного самоуправления	Для замечаний
<p>– образовывать в пределах объема доходов своего бюджета резервные и целевые фонды;</p> <p>– объединять на договорной основе средства своего бюджета со средствами иных бюджетов, а также предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан для финансирования строительства, ремонта и содержания объектов производственного и непроизводственного назначения.</p> <p>Доходная часть местных бюджетов состоит из закрепленных и регулирующих доходов. Кроме того, в бюджеты могут поступать дотации и субвенции, а также заемные средства.</p> <p>Уровень закрепленных доходов местного бюджета (за исключением районных бюджетов районов в городах) должен составлять не менее 70 процентов доходной части без учета в ней дотаций и субвенций. Так, в доходы районных бюджетов районов, городских бюджетов городов должны зачисляться:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– подоходный налог (налог на прибыль) с предприятий и организаций (полностью или частично);</li> <li>– подоходный налог с физических лиц (полностью или частично);</li> <li>– платежи за землю (полностью или частично);</li> <li>– налоги и другие платежи за пользование недрами (полностью или частично);</li> <li>– местные налоги и сборы;</li> <li>– часть доходов от государственных займов и государственной денежно-вещевой лотереи;</li> <li>– доходы от местных займов и местных денежно-вещевых лотерей;</li> <li>– часть доходов от приватизации государственного и муниципального имущества и др.</li> </ul> <p>Представительные органы местного самоуправления устанавливают в соответствии с законом ставки налога на прибыль для предприятий и других объектов, находящихся в муниципальной собственности.</p> <p>Действующая Конституция РФ закрепляет право органов местного самоуправления устанавливать местные налоги и сборы. Это право осуществляют представительные органы местного самоуправления.</p> <p>В соответствии с законодательством РФ об основах налоговой системы к местным налогам относятся следующие налоги:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– налог на имущество физических лиц;</li> <li>– земельный налог;</li> <li>– регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью.</li> </ul> <p>Данные налоги устанавливаются законодательными актами Российской Федерации и взимаются на всей ее территории. При этом конкретные ставки этих налогов определяются законодательными и иными правовыми актами местного самоуправления, если иное не предусмотрено законодательным актом Российской Федерации.</p>	

#### 1.4. Полномочия местного самоуправления

Для замечаний

К местным налогам относятся налоги и сборы, которые могут устанавливаться решениями районных и городских представительных органов местного самоуправления:

- налог на рекламу;
- налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров;
- сбор с владельцев собак;
- сбор за выдачу ордера на квартиру;
- сбор за парковку автотранспорта и др.

Возможности органов местного самоуправления пополнять свои бюджеты за счет введения дополнительных местных налогов не очень велики, учитывая снижение жизненного уровня значительной части населения нашей страны.

Расходы местных бюджетов осуществляются за счет их доходов, а также дотаций и субвенций, полученных из бюджетов вышестоящего территориального уровня.

Местные бюджеты, являясь частью бюджетной системы Российской Федерации, прочно связаны с бюджетами вышестоящего территориального уровня (областным и др.). Поэтому хотя Конституция РФ, федеральные законы закрепляют самостоятельность органов местного самоуправления в вопросах формирования местного бюджета, эта самостоятельность, однако, имеет свои налоговые и дотационные пределы.

Закон о финансовых основах местного самоуправления в РФ содержит такие понятия, как: консолидированный бюджет, минимальный бюджет, минимальные социальные и финансовые нормы и нормативы.

**Консолидированный бюджет** представляет собой свод бюджетов нижестоящих территориальных уровней и бюджета соответствующего национально-государственного или административно-территориального образования, используемых для расчетов и анализа. Так, бюджеты сельсоветов, поселков, городские бюджеты районных городов, расположенных на территории района, и районный бюджет района составляют консолидированный бюджет района (бюджет района).

**Минимальный бюджет**, согласно данному закону, – это расчетный объем доходов соответствующего консолидированного бюджета нижестоящего территориального уровня, бюджета сельсовета, бюджета поселка, районного бюджета города без районного деления, покрывающих гарантируемые соответствующими вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы, часть которых в случае недостаточности расчетного объема закрепленных доходов покрывается отчислениями от регулируемых доходов, дотациями и субвенциями по решению вышестоящего представительного органа власти. Расходная часть минимального бюджета должна исчисляться по единым или групповым минимальным социальным и финансовым нормам и нормативам, установленным вышестоящим представительным органом власти на основании действующих актов законодательства в пределах его финансовых возможностей.

**Минимальные социальные и финансовые нормы и нормативы** – это единые или групповые показатели минимально необходимой обеспеченности важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными и другими

#### 1.4. Полномочия местного самоуправления

Для замечаний

услугами (соответственно в натуральном или денежном выражении). Разрабатывает эти нормы и нормативы Правительство РФ, а утверждать должен согласно закону – парламент РФ.

Органы местного самоуправления вправе образовывать целевые внебюджетные и валютные фонды. Право принимать решение об образовании целевых внебюджетных фондов принадлежит представительному органу местного самоуправления. Средства этих фондов формируются за счет:

- а) добровольных взносов и пожертвований граждан, предприятий, учреждений и организаций на соответствующие цели;
- б) сумм штрафов за загрязнение окружающей среды и нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранного законодательства, санитарных норм и правил, а также платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб. Суммы этих штрафов и платежей используются на проведение природоохранных и оздоровительных мероприятий;
- в) суммы штрафов за порчу и утрату объектов историко-культурного наследия, памятников природы, находящихся в ведении соответствующих органов местного самоуправления, другие нарушения законодательства об охране этих объектов, а также платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб. Суммы этих штрафов и платежей используются на проведение мероприятий по восстановлению и поддержанию в сохранности объектов историко-культурного наследия;
- г) иных доходов внебюджетных фондов в соответствии с законодательством.

При этом налоги и другие платежи, предназначенные для зачисления в бюджет, не подлежат направлению во внебюджетные фонды. Бюджетные средства не должны перечисляться во внебюджетные фонды.

Средства внебюджетного и валютного фонда находятся на специальных счетах, открываемых местной администрацией, изъятию не подлежат и расходуются целевым назначением. Как отмечалось ранее, местное самоуправление имеет свою собственность, гарантированную Конституцией.

С согласия органов местного самоуправления в соответствии с их компетенцией осуществляется использование предприятиями природных ресурсов на соответствующей территории. Условия использования месторождений полезных ископаемых, находящихся на территории местного самоуправления, определяются органами местного самоуправления в соответствии с законодательством. Местная администрация района определяет квоту на разработку месторождений полезных ископаемых, находящихся в муниципальной собственности, и устанавливает плату за их использование.

В целях обеспечения комплексного развития территории органы местного самоуправления вправе:

- координировать участие предприятий и организаций в развитии данной территории;
- объединять на добровольной основе средства предприятий, организаций, граждан и местного бюджета для строительства, ремонта и содержания объектов производственной и социальной инфраструктуры;

#### 1.4. Полномочия местного самоуправления

Для замечаний

- заключать с предприятиями, организациями, не находящимися в муниципальной собственности, договоры о сотрудничестве в экономическом и социальном развитии территории, на производство товаров народного потребления и иной продукции, оказание услуг.

Органы местного самоуправления содействуют созданию на своей территории предприятий различных форм собственности, занятых обслуживанием населения. Местная администрация в соответствии с законодательством регистрирует предприятия, решает вопросы о создании совместных предприятий, с участием иностранных инвесторов, заключает договоры с зарубежными партнерами на реализацию и приобретение продукции для нужд развития территории, населения за счет имеющихся валютных средств и на иной основе. Местная администрация дает согласие на замену в установленном порядке платежей предприятий по налогу с прибыли, поступающих в местный бюджет натуральным покрытием или услугами предприятий.

#### **Охрана окружающей среды и земельные отношения**

Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Компетенция органов местного самоуправления в данной сфере определяется прежде всего Конституцией Российской Федерации, законодательством о местном самоуправлении, а также земельным законодательством Российской Федерации, Законом Российской Федерации об охране окружающей природной среды, другими законодательными и нормативно-правовыми актами РФ, ее субъектов, а также положениями (уставами) о местном самоуправлении.

Конституция Российской Федерации, признавая и защищая равным образом муниципальную и иные формы собственности, закрепляет, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности.

Земля и другие природные ресурсы – основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Государство регулирует земельные отношения в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, воспроизводства плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды и охраны прав на землю физических и юридических лиц. Важную роль в достижении этих целей играют органы местного самоуправления, которые обладают широким кругом полномочий в области земельных отношений и охраны окружающей природной среды.

Органы местного самоуправления планируют использование земель, находящихся в их ведении. Они разрабатывают, утверждают генеральные планы, проекты планировки и застройки городских и сельских населенных пунктов, схемы и проекты районной планировки. При этом используются данные государственного земельного кадастра, который содержит систему

#### 1.4. Полномочия местного самоуправления

Для замечаний

необходимых сведений и документов о правовом режиме, их распределении по собственникам земли, категориям земель, о качественной характеристике и хозяйственной ценности земель. Органы местного самоуправления организуют проведение работ по землеустройству, дают заключения по планам землеустроительных работ, проводимых на их территории.

Землеустройство, согласно земельному законодательству Российской Федерации, включает систему мероприятий, направленных на регулирование оборота земель, актов соответствующих органов власти по организации использования и охраны земель, создание благоприятной экологической среды и улучшение природных ландшафтов. Землеустройство предусматривает, в частности:

- разработку схем земельных ресурсов и схем землеустройства;
- установление и изменение городской черты, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов;
- составление проектов образования новых и упорядочения существующих землевладений и землепользования с устранением неудобств в расположении земель, отвод земельных участков в натуре, подготовку документов, удостоверяющих право собственности на землю, и др.

Землеустроительные проекты составляются землеустроительными организациями и представляются местными комитетами по земельным ресурсам и землеустройству соответствующим органам местного самоуправления в качестве материалов, обосновывающих их решения в области регулирования земельных отношений. Организуя работы по землеустройству, осуществляя иные функции в области земельных отношений, органы местного самоуправления опираются прежде всего на местные комитеты по земельным ресурсам и землеустройству, которые входят в структуру Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству.

Органы местного самоуправления осуществляют полномочия, связанные с оформлением права собственности на землю, а также иными действиями по владению, пользованию и распоряжению землей в соответствии с действующим законодательством.

Каждому собственнику земельного участка выдается свидетельство на право собственности на землю, которое подлежит регистрации в регистрационной (поземельной) книге. Как отмечалось ранее, органы местного самоуправления взимают плату за землю.

Совместно с государственными органами органы местного самоуправления следят за соблюдением экологического законодательства.

#### ***Полномочия органов местного самоуправления в области строительства***

Деятельность органов местного самоуправления в данной сфере направлена на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека, эффективного формирования системы расселения и размещения производительных сил, рациональной планировки, застройки и благоустройства городских и сельских поселений, развития производственной и социальной инфраструктур.

#### 1.4. Полномочия местного самоуправления

Для замечаний

Полномочия органов местного самоуправления в сфере строительства характеризуют, прежде всего, их деятельность по планировке, застройке, реконструкции, благоустройству и озеленению городских и сельских поселений, других территорий, на которых реализуется местное самоуправление. Эти полномочия тесно связаны с задачами, которые решают органы местного самоуправления, обеспечивая комплексное социально-экономическое развитие территории.

Органы местного самоуправления разрабатывают, утверждают и реализуют соответственно схемы и проекты районной планировки, генеральные планы городов и других поселений.

Поселковая и сельская администрация организует за счет собственных средств и на долевых началах строительство и ремонт муниципальных жилых домов, объектов коммунального хозяйства и социально-культурного назначения, дорог.

Генеральный план города – это основной юридический документ, определяющий в интересах населения условия проживания, направления и границы территориального развития, функциональное зонирование, застройку и благоустройство территории, сохранение историко-культурного и природного наследия.

Генеральные планы городов разрабатываются обычно на расчетный срок в 25–30 лет. Весь комплекс мероприятий по разработке и согласованию (с органами санитарно-эпидемиологического надзора и др.) проекта генерального плана и других проектов планировки и застройки осуществляет администрация и прежде всего отдел (управление) главного архитектора города. Главный архитектор города осуществляет руководство планировкой и застройкой города.

Органы местного самоуправления осуществляют контрольные полномочия в сфере строительства.

Местная администрация:

- осуществляет контроль за соблюдением утвержденных проектов строительства объектов жилищно-коммунального хозяйства и производственного назначения; организует экспертизу проектов;
- приостанавливает строительство, осуществляемое с нарушением утвержденных проектов и правил застройки;
- назначает приемочные комиссии, утверждает акты о приемке в эксплуатацию законченных строительством объектов жилищно-гражданского назначения; принимает участие в приемке в эксплуатацию других законченных объектов, расположенных на ее территории.

#### ***Полномочия органов местного самоуправления в области жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения, транспорта и связи***

Органы местного самоуправления управляют муниципальным жилищным фондом, объектами коммунального и дорожного хозяйства, отнесенными к муниципальной собственности. Муниципальный жилищный фонд включает: фонд, который находится в собственности района, города, входящих в них административно-территориальных образований, а также

1.4. Полномочия местного самоуправления	Для замечаний
<p>ведомственный фонд, находящийся в полном хозяйственном ведении муниципальных предприятий или оперативном управлении муниципальных учреждений.</p> <p>Деятельность органов местного самоуправления в жилищной сфере направлена на обеспечение социальных гарантий в области жилищных прав граждан (в пределах своей компетенции). Органы местного самоуправления принимают меры по осуществлению строительства и реконструкции муниципального и частного жилищных фондов; созданию условий для привлечения внебюджетных источников финансирования; развитию конкуренции в строительстве, содержании и ремонте жилищного фонда и т.д.</p> <p>Органы местного самоуправления руководят транспортными предприятиями и организациями, находящимися в муниципальной собственности, обеспечивают торговое обслуживание населения.</p> <p>Соответствующие органы местного самоуправления:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– утверждают маршруты и графики движения транспорта;</li> <li>– привлекают на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации, действующие на их территории;</li> <li>– принимают меры по обеспечению обслуживания пассажиров на вокзалах, пристанях и в аэропортах;</li> <li>– обеспечивают работу предприятий связи, развитие радио и телевидения;</li> <li>– организуют рынки и ярмарки;</li> <li>– контролируют соблюдение правил торговли;</li> <li>– ведают кладбищами, обеспечивают содержание в надлежащем состоянии иных мест погребения.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b><i>Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной области</i></b></p> <p>Статья 7 Конституции Российской Федерации устанавливает, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.</p> <p>Важную роль в реализации этой политики призваны играть органы местного самоуправления ввиду их непосредственной близости к населению, знания его нужд и потребностей. Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции осуществляют деятельность, направленную на обеспечение основных экономических, социальных и культурных прав и свобод человека и гражданина, создание необходимых условий жизнедеятельности населения.</p> <p>Социально-культурная сфера деятельности органов местного самоуправления, в широком смысле этого слова, включает вопросы: образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и защиты населения.</p> <p>Деятельность органов местного самоуправления в этой области связана с функционированием социальной инфраструктуры как средства удовлетворения социальных и культурных потребностей населения, необходимого условия развития личности.</p>	

#### 1.4. Полномочия местного самоуправления

Для замечаний

Действующая Конституция Российской Федерации признает и защищает равным образом частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности, которые являются основой не только производственной, материальной деятельности, но и социально-культурной. Наряду с государственными системами и структурами в области образования, культуры, здравоохранения, коммунально-бытового и иного обслуживания населения развиваются муниципальные и частные системы в этих сферах, поддерживается и поощряется негосударственная деятельность, способствующая удовлетворению многообразных потребностей человека, реализации его социально-культурных прав и свобод.

Деятельность органов местного самоуправления – и городских, и районных, и поселковых, сельских – подчинена достижению общих целей: создание условий и предоставление возможностей для удовлетворения социальных и культурных запросов и потребностей населения, улучшение охраны его здоровья, социальная защита граждан. Представительные органы местного самоуправления участвуют в решении этих задач путем принятия муниципальных целевых программ, планов развития территории, утверждения местных бюджетов, а также осуществляя контрольные функции.

Исполнительно-распорядительные функции и связанные с ними полномочия в социально-культурной сфере осуществляет местная администрация.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому человеку и гражданину:

- общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ст. 43);
- бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (ст. 41);
- доступ к культурным ценностям, пользование учреждениями культуры (ст. 44);
- социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни и в иных случаях, установленных законом (ст. 39).

Органы местного самоуправления ответственны за реализацию права граждан на обязательное основное общее образование.

К ведению органов местного самоуправления в области образования относятся:

- планирование, организация, регулирование и контроль деятельности муниципальных органов управления образованием;
- создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений, регистрация образовательных учреждений на своей территории;
- выдача лицензий на право ведения образовательной деятельности по поручению государственного органа управления образованием (на основании заключения экспертной комиссии). При этом лицензия на право ведения образовательной деятельности религиозным образовательным учреждениям выдается по представлению руководства соответствующей конфессии. Образование в госу-

#### 1.4. Полномочия местного самоуправления

Для замечаний

- дарственных и муниципальных образовательных учреждениях носит светский характер;
- формирование фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования образования, определяемых в расчете на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу и виду образовательного учреждения. Местные нормативы финансирования должны учитывать специфику образовательного учреждения и быть достаточными для покрытия средних по данной территории текущих расходов, связанных с образовательным процессом и эксплуатацией зданий, сооружений и штатного оборудования образовательного учреждения. Схема финансирования муниципального образовательного учреждения определяется типовым положением о соответствующем типе и виде образовательного учреждения;
  - назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений, если иное не предусмотрено типовым положением о данном типе и виде образовательного учреждения;
  - строительство зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающей к ним территории;
  - использование муниципальных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования;
  - обеспечение организации питания в образовательных учреждениях;
  - оказание на договорных началах посреднических услуг подведомственным образовательным учреждениям в решении вопросов содержания и развития материально-технической базы.

Необходимо отметить, что к образовательным учреждениям Закон РФ об образовании относит: дошкольные; общеобразовательные; профессионального образования; учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и др. На местную администрацию возлагаются организация и координация методической, диагностической и консультативной помощи семьям, воспитывающим детей дошкольного возраста на дому.

К муниципальной системе здравоохранения относятся муниципальные органы управления здравоохранения и находящиеся в муниципальной собственности лечебно-профилактические и научно-исследовательские учреждения, фармацевтические предприятия и организации, аптечные учреждения и др.

Финансирование деятельности предприятий, учреждений и организаций муниципальной системы здравоохранения осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней, целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан.

К компетенции органов местного самоуправления в области охраны здоровья граждан относятся:

- формирование органов управления муниципальной системой здравоохранения;

1.4. Полномочия местного самоуправления	Для замечаний
<ul style="list-style-type: none"> <li>– развитие сети муниципальных учреждений здравоохранения, физической культуры и спорта; создание условий для развития частной системы здравоохранения;</li> <li>– формирование целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан; осуществление мер по обязательному медицинскому страхованию граждан;</li> <li>– лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности на подведомственной территории по поручению органа государственного управления соответствующего субъекта РФ;</li> <li>– контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи учреждениями государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, а также лицами, занимающимися частной медицинской практикой;</li> <li>– обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и условий для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора на подведомственной территории; выявление факторов, неблагоприятно влияющих на здоровье граждан, информирование о них населения и проведение мероприятий по их устранению, осуществление профилактических, санитарно-гигиенических, противоэпидемических и природоохранных мер и т.д.</li> </ul> <p>В целях обеспечения конституционного права человека и гражданина на участие в культурной жизни органы местного самоуправления:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– осуществляют охрану и организуют использование находящихся в их ведении памятников природы, культуры, истории;</li> <li>– создают объекты социально-культурного назначения; принимают меры по развитию кино- и видеообслуживания населения;</li> <li>– организуют проведение районных, городских мероприятий в области культуры и т.д.</li> </ul> <p>Органы местного самоуправления осуществляют важные функции в области социальной защиты населения.</p> <p>Они обеспечивают проведение в жизнь действующего законодательства о выплате пенсий и пособий. Заявления о назначении пенсий рассматриваются соответствующими органами социальной защиты. Местная администрация назначает и выплачивает также из собственных и привлеченных средств доплаты к пенсиям и пособиям; организует учет лиц, помощь которым осуществляется за счет средств местного бюджета; распоряжается средствами фонда социальной защиты населения.</p> <p>Местная администрация принимает меры, направленные на улучшение жилищных, материальных и социально-бытовых условий инвалидов, семей, потерявших кормильцев, престарелых граждан, нуждающихся в обслуживании на дому. За счет местных бюджетов органы местного самоуправления вправе устанавливать: льготы по медицинскому обслуживанию и санаторно-курортному лечению; льготы по оплате жилой площади, коммунальных услуг и по проезду на общественном транспорте; скидки со стоимости индивидуальных средств передвижения, топлива, одежды, обуви и других вещей, необходимых инвалидам, престарелым и иным гражданам, нуждающимся в социальной поддержке.</p>	

#### 1.4. Полномочия местного самоуправления

Для замечаний

В пределах своих полномочий органы местного самоуправления представляют установленные льготы и помощь, связанные с охраной материнства и детства, улучшением условий жизни многодетных семей. Местная администрация, ее соответствующие подразделения принимают меры к устройству детей, оставшихся без попечения родителей, в детские дома, школы-интернаты, интернаты при школах и на воспитание в семьи граждан; назначают опекунов и попечителей, контролируют выполнение ими своих обязанностей. Районная, городская администрации решают вопросы усыновления (удочерения).

Переход к рыночной экономике, осуществляемый в нашем государстве, выдвинул перед органами местного самоуправления проблемы обеспечения социальной защиты в области занятости населения.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции призваны обеспечить:

- поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан;
- проведение специальных мероприятий, способствующих обеспечению занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы;
- поощрение работодателей, создающих новые рабочие места, прежде всего для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы.

Органы местного самоуправления могут разрабатывать и осуществлять специальные программы повышения уровня занятости населения.

#### ***Полномочия органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка, прав и свобод граждан***

Конституция Российской Федерации, во-первых, закрепляет обязанность органов местного самоуправления соблюдать Конституцию РФ и законы и, во-вторых, возлагает на органы местного самоуправления функцию охраны общественного порядка (ст. 15, 132). В целях реализации конституционных требований органы местного самоуправления принимают в рамках своей компетенции меры, обеспечивающие соблюдение Конституции РФ и законов на своей территории.

Конституция Российской Федерации гарантирует судебную защиту нарушаемых прав местного самоуправления. Местная администрация вправе предъявлять в суд или арбитражный суд требования о признании недействительными актов органов государственного управления, предприятий, учреждений, организаций, нарушающих права и законные интересы граждан, органов местного самоуправления.

Охрана общественного порядка обеспечивается органами местного самоуправления с помощью районных, городских органов внутренних дел. В районах, городах создается и функционирует также милиция общественной безопасности (местная милиция), которая согласно Закону Российской Федерации «О милиции» является составной частью милиции РФ и входит в структуру МВД. Однако в районах и городах милиция общественной безопасности создается и функционирует в качестве самостоятельного структурного звена в составе соответствующих отделов (управлений) внутренних дел. В состав местной милиции входят: дежурные части, участковые ин-

#### 1.4. Полномочия местного самоуправления

Для замечаний

спекторы милиции, изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу, подразделения патрульно-постовой службы, государственной автомобильной инспекции и др. Органы местного самоуправления за счет собственных и привлеченных средств могут создавать дополнительные подразделения местной милиции. Милиция общественной безопасности подчиняется непосредственно руководителям соответствующих органов внутренних дел субъектов РФ, а также органам местного самоуправления в пределах их компетенции.

При местной администрации действуют комиссии: административная; по делам несовершеннолетних; наблюдательная, которые участвуют в реализации задач по обеспечению законности и общественного порядка на территории местного самоуправления. Административная комиссия рассматривает дела об административных правонарушениях и вправе применять административные санкции (штраф и др.) к правонарушителям. Комиссия по делам несовершеннолетних занимается вопросами, связанными с административными правонарушениями, совершаемыми подростками. Наблюдательная комиссия участвует в осуществлении контроля за соблюдением законности в местах лишения свободы, в решении вопросов, связанных с социальной поддержкой граждан, отбывших наказание в местах лишения свободы и нуждающихся в такой помощи.

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий действуют судебным органам, прокуратуре и юстиции в их работе. Так, районная и городская администрация составляет общие списки присяжных заседателей на основе списков избирателей путем случайной выборки. О составлении общих списков присяжных заседателей районная, городская администрация обязана извещать население и допускать в течение двух недель после этого всех желающих к ознакомлению с этими списками, а также рассматривать поступающие заявления.

Закон РФ о воинской обязанности и военной службе от 11 февраля 1993 г. возлагает на местную администрацию обязанность:

- оповещать граждан о вызовах военного комиссариата;
- направлять по запросам военного комиссара необходимые для занесения в документы воинского учета сведения о гражданах, поступающих на воинский учет и состоящих на воинском учете, и т.д.

Органы местного самоуправления взаимодействуют с органами налоговой полиции.

В соответствии со статьей 33 Конституции граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, которые обязаны их рассматривать. При этом надо иметь в виду, что каждый гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо в соответствующий орган местного самоуправления, который обязан рассмотреть жалобу в месячный срок (имеется в виду жалоба на действия органа, должностного лица, подчиненного данному органу местного самоуправления).

Органы местного самоуправления принимают соответствующие меры, связанные с проведением собраний, митингов и демонстраций, шествий

1.4. Полномочия местного самоуправления	Для замечаний
<p>и пикетирования. В случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотии, пожаров, массовых нарушений общественного порядка органы местного самоуправления осуществляют предусмотренные законом действия по спасению и охране жизни людей, защите их здоровья и прав.</p> <p>К полномочиям органов местного самоуправления относятся также:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– руководство гражданской обороной;</li> <li>– рассмотрение ходатайств и внесение представлений в соответствующие органы о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий и др.</li> </ul>	

---

#### 1.4. Полномочия местного самоуправления

---

Тренировочные задания	Ответ/Решение
<p>1. Могут ли и при каких условиях органы местного самоуправления выполнять отдельные государственные полномочия?</p> <p>2. Перечислите основные полномочия выборного представительного органа местного самоуправления.</p> <p>3. За счет каких источников осуществляются расходы местных бюджетов?</p>	

<b>1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления</b>	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления</b></p> <p style="text-align: center;"><b>1.5.1. Понятие и система гарантий местного самоуправления</b></p> <p><b>Понятие гарантий местного самоуправления.</b> Важнейшим и необходимым условием полного и эффективного осуществления задач и функций местного самоуправления является гарантированность прав местного самоуправления.</p> <p><i>Система гарантий прав местного самоуправления, закрепляемая муниципальным правом, охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию и правовую защиту.</i> Она включает: общие гарантии, к которым относятся экономические, политические, духовные и специальные (собственно юридические) гарантии.</p> <p><b>1. Общие гарантии.</b> Деятельность органов местного самоуправления, реализация их прав осуществляются в определенных социально-экономических, политических условиях, которые, выступая в качестве важнейших основ жизнедеятельности людей в обществе и государстве, могут оказывать как позитивное, так и негативное влияние на процесс самоуправления. Поэтому в качестве общих гарантий прав местного самоуправления можно рассматривать те экономические, политические отношения, духовные устои и ценности общества, которые:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления;</li> <li>обеспечивают определенную устойчивость и стабильность деятельности органов местного самоуправления;</li> <li>создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.</li> </ul> <p><i>Экономической гарантией</i> местного самоуправления служит экономическая система общества, в основе которой лежат принципы свободы экономической деятельности, предпринимательства и труда; разнообразия и равноправия форм собственности, включая и муниципальную собственность; их равной правовой защиты и др.</p> <p><i>Политические гарантии</i> местного самоуправления – это политико-правовой режим нашего государства: система государственной власти, основанная на принципах разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; народовластие, осуществляемое на основе политического и идеологического многообразия непосредственно народом, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий; полнота и гарантированность основных прав и свобод человека и гражданина и др.</p> <p><i>Духовными гарантиями</i> самоуправления выступают: система духовных ценностей и ориентации деятельности человека и общества в целом; уровень культуры, правосознания в обществе и др. Игнорирование органами местного самоуправления, государством исторических, культурных, нацио-</p>	

<b>1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления</b>	<b>Для замечаний</b>
<p>нальных, а также местных традиций и обычаев затрудняет реализацию задач и целей местного самоуправления.</p> <p>При этом необходимо учитывать, что наше общество и государство переживают сегодня сложный процесс реформирования, перехода к новому качественному состоянию, и поэтому те основы и принципы политической, экономической и духовной организации общества, которые выступают одновременно предпосылками и основами развития местного самоуправления, также нуждаются в поддержке и укреплении. Это возможно лишь на пути формирования демократического, правового государства, в котором в полной мере будут созданы и обеспечены необходимые условия для развития местного самоуправления. В этом направлении пока сделаны лишь первые, но очень важные, определяющие вектор нашего общественного развития, шаги.</p> <p><b>2. Специальные (юридические) гарантии</b> местного самоуправления представляют собой правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления, которые установлены как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Кроме того, надо иметь в виду, что органы местного самоуправления принимают собственные нормативные акты, которые также содержат правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления (положения, уставы о местном самоуправлении и др.).</p> <p>Целевое назначение гарантий состоит в том, чтобы обеспечить правовыми средствами:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>организационную и материально-финансовую самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;</li> <li>защиту прав местного самоуправления и создание благоприятных возможностей для их наиболее полной реализации.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность местного самоуправления</b></p> <p><i>К гарантиям, обеспечивающим организационную самостоятельность местного самоуправления, относятся закрепляемые законодательством о местном самоуправлении организационные основы местного самоуправления, принципы определения компетенции органов местного самоуправления.</i></p> <p>Статья 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Следовательно, государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Отсюда вытекает, что власть местного самоуправления должна быть организационно обособлена от государственной власти и действовать в известных пределах автономно.</p> <p>Гарантиями организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления в системе управления обществом и государством являются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Закрепленное статьей 12 Конституции Российской Федерации положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему</li> </ol>	

<b>1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления</b>	<b>Для замечаний</b>
<p>органов государственной власти. Это означает, что органы местного самоуправления не являются звеньями единой иерархической системы органов государственной власти, построенной на основе принципов строгой подотчетности нижестоящих органов вышестоящим, руководства вышестоящих органов нижестоящими органами (что было характерно для советской организации власти на местах).</p> <p>Развивая конституционные положения об организационной самостоятельности местного самоуправления, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.</p> <p>2. Самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления гарантируется Конституцией Российской Федерации (ст. 131). Следовательно, население вправе непосредственно (например, путем референдума), а также через выборные органы местного самоуправления определять формы и пути реализации местного самоуправления, его организационную структуру и процедуры деятельности.</p> <p>В соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Устав муниципального образования, отражающий особенности организации и осуществления местного самоуправления и учитывающий исторические и иные местные традиции, принимается представительным органом местного самоуправления или выносится на местный референдум. В нем указываются: структура и порядок формирования органов местного самоуправления; наименование выборных и других органов местного самоуправления; срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.</p> <p>Субъекты Российской Федерации, регулируя деятельность органов местного самоуправления, не вправе предусматривать обязательное формирование каких-либо иных (кроме выборных) органов местного самоуправления.</p> <p>Например, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит понятия «исполнительные органы местного самоуправления», требуя в обязательном порядке лишь наличия выборных органов муниципальных образований. Образование других органов местного самоуправления Закон оставляет на усмотрение самих муниципальных образований.</p> <p>3. Организационная самостоятельность местного самоуправления, его обособление в системе управления предполагают, что назначение должностных лиц местного самоуправления, образование органов местного самоуправления, кадровая политика находятся в ведении муниципальных образований.</p> <p>Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» запрещает образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправ-</p>	

<b>1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления</b>	<b>Для замечаний</b>
<p>ления органами государственной власти и государственными должностными лицами.</p> <p>Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, устав и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом.</p> <p>4. Контроль государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления имеет известные пределы, обусловленные организационной самостоятельностью муниципальных органов. Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица возможно по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с соблюдением особой процедуры, установленной статьей 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».</p> <p>Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.</p> <p>5. Для самостоятельного решения местных вопросов и возлагаемых на них задач органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией.</p> <p>Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции Российской Федерации, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ограничивать гарантированные им права местного самоуправления. Закон закрепляет предметы ведения местного самоуправления, перечисляя вопросы местного значения, которые самостоятельно решаются органами местного самоуправления.</p> <p>Подчинение одного муниципального образования другому законом не допускается.</p> <p>6. Гарантией организационной самостоятельности местного самоуправления является право муниципальных образований иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.</p> <p>Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, согласно статье 131 Конституции Российской Федерации допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. При этом субъекты Российской Федерации устанавливают законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ муниципального образования.</p>	

<b>1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления</b>	<b>Для замечаний</b>
<p style="text-align: center;"><b>Гарантии, обеспечивающие финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления</b></p> <p>Самостоятельность местного самоуправления возможна лишь при наличии соответствующих материально-финансовых ресурсов, которые должны быть соразмерны тем функциям и полномочиям, которые законодательство закрепляет за органами местного самоуправления.</p> <p>Важнейшей общей гарантией, обеспечивающей самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения, выступает закрепляемая законодательством финансово-экономическая база местного самоуправления.</p> <p>Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет в качестве обязательных атрибутов муниципального образования муниципальную собственность и местный бюджет.</p> <p>При этом Закон устанавливает, что муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями.</p> <p>1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, которая признается и равным образом защищается государством наряду с другими формами собственности.</p> <p>Органы местного самоуправления вправе совершать с муниципальным имуществом любые сделки, разрешенные законом, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов муниципальной собственности. При этом порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяет муниципальное образование самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.</p> <p>2. Органы местного самоуправления вправе, в соответствии с Законом, создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий, учреждений и организаций, утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций.</p> <p>3. Статьи 4 и 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возлагают на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязанность обеспечить гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления.</p> <p>К таким гарантиям закон относит обеспечение минимальных местных бюджетов данными органами государственной власти путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.</p> <p>4. Соответствующие органы государственной власти обязаны финансировать осуществление отдельных государственных полномочий, которые законом могут быть переданы органам местного самоуправления. Кроме то-</p>	

<b>1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления</b>	<b>Для замечаний</b>
<p>го, они обязаны компенсировать органам местного самоуправления дополнительные расходы, вызванные решениями, принятыми федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.</p> <p>5. Финансовая самостоятельность местного самоуправления гарантируется конституционным правом органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет.</p> <p>Органы местного самоуправления вправе образовывать также целевые внебюджетные фонды. Кроме того, органы местного самоуправления устанавливают местные налоги, сборы, а также льготы по их уплате.</p> <p>6. Органам местного самоуправления принадлежит право выпускать муниципальные займы, лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения.</p> <p>В интересах населения органы местного самоуправления в установленном законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность.</p> <p><b>Судебная и иные правовые формы защиты местного самоуправления</b></p> <p>Конституция Российской Федерации, федеральные законодательные акты, законодательные и иные правовые акты субъектов Российской Федерации, гарантируя местное самоуправление, устанавливают <i>систему правовых мер, направленных как на защиту нарушенных прав местного самоуправления, так и на предупреждение подобных нарушений.</i></p> <p>1. Особую роль в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту местного самоуправления, играет конституционное право местного самоуправления на судебную защиту.</p> <p>В правовом государстве суд выступает в роли независимого от какого-либо влияния органа, решающего споры о нарушенном праве. Судебная власть в Российской Федерации призвана способствовать обеспечению законности в государстве, укреплению правопорядка, защите конституционного строя, одним из элементов которого является местное самоуправление, признаваемое и гарантируемое государством.</p> <p>В соответствии со статьей 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» суд или арбитражный суд рассматривает иски о признании недействительными актов, нарушающих права местного самоуправления:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) органов государственной власти и государственных должностных лиц;</li> <li>б) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;</li> <li>в) предприятий, учреждений и организаций;</li> <li>г) общественных объединений.</li> </ul> <p>С такими исками в суд или арбитражный суд вправе обращаться не только органы и должностные лица местного самоуправления, но и граждане, проживающие на территории муниципального образования.</p> <p>Закон также предусматривает судебную форму защиты прав муниципального образования в случае отказа в государственной регистрации устава муниципального образования.</p>	

<b>1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления</b>	<b>Для замечаний</b>
<p>В некоторых случаях, прямо предусмотренных законом, органы местного самоуправления могут обращаться в суд за защитой нарушенных прав граждан – жителей муниципального образования. Так, в соответствии с Федеральным законом «О защите прав потребителей» органы местного самоуправления обращаются в суд в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей) с исками о признании действий продавца противоправными и прекращении этих действий.</p> <p>Гарантией судебной защиты прав местного самоуправления является порядок признания недействительными решений органов и должностных лиц местного самоуправления, предполагающий, в частности, соответствующее решение суда по этому вопросу. Кроме того, именно заключение соответствующего суда субъекта Российской Федерации может являться основанием для рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.</p> <p>2. Гарантией правовой защиты местного самоуправления является обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Данные решения обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.</p> <p>Статья 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющая эту гарантию, устанавливает, что решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.</p> <p>При этом Закон предусматривает ответственность в соответствии с действующим законодательством, которая наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.</p> <p>3. Важным средством правовой защиты интересов местного самоуправления, его прав являются обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам. Эти обращения, в которых органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления поднимают вопросы защиты прав местного самоуправления, необходимости учета интересов муниципальных образований при решении социально-экономических и иных вопросов, подлежат обязательному рассмотрению. Органы и должностные лица местного самоуправления должны получить мотивированный ответ на свои обращения.</p> <p>Органы местного самоуправления обращаются по вопросам своей деятельности также к предприятиям, учреждениям и организациям, которые обязаны рассматривать эти обращения.</p> <p>В целях большего учета интересов муниципальных образований при законодательном регулировании субъектами Российской Федерации разно-</p>	

<b>1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления</b>	<b>Для замечаний</b>
<p>образных вопросов регионального и местного значения Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделяет представительные органы местного самоуправления правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.</p> <p>4. Правовая защита местного самоуправления гарантируется деятельностью соответствующих государственных органов, которые в пределах своих полномочий обеспечивают защиту прав местного самоуправления, учет их интересов при осуществлении государственной политики в различных сферах жизни общества.</p> <p>Надзор за соблюдением законодательства о местном самоуправлении, права населения на местное самоуправление осуществляет прокуратура Российской Федерации.</p> <p>Значительная часть правовых актов по вопросам местного самоуправления принимается органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в которых могут содержаться положения, ущемляющие или ограничивающие права местного самоуправления. Помимо органов прокуратуры, которые осуществляют надзор за исполнением законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации, важную функцию в этой сфере выполняет Министерство юстиции Российской Федерации. На Министерство юстиции Российской Федерации возложено проведение юридической экспертизы правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе и по вопросам местного самоуправления.</p> <p>В случае несоответствия правового акта Конституции Российской Федерации или федеральному закону Министерство юстиции Российской Федерации представляет мотивированное заключение в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший акт, а также в установленном порядке в соответствующие федеральные органы государственной власти.</p> <p>Муниципальные образования имеют возможность отстаивать свои интересы по вопросам местного самоуправления в Совете по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации. Совет является консультативным органом при Президенте Российской Федерации. Его возглавляет Председатель Правительства Российской Федерации. В состав Совета по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации входят руководители органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, представители союзов и ассоциаций местного самоуправления.</p> <p>К основным задачам Совета относятся, в частности, подготовка для Президента Российской Федерации рекомендаций по осуществлению и корректировке государственной политики в области местного самоуправления, разработка для Президента Российской Федерации предложений по обеспечению согласованного взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в ходе осуществления реформы местного самоуправления и т.д.</p>	

<b>1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления</b>	<b>Для замечаний</b>
<p>5. Правовая защита интересов и прав местного самоуправления обеспечивается федеральными и региональными программами развития местного самоуправления, принятие которых предусматривает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».</p> <p>6. Обеспечению правовой защиты местного самоуправления служит право муниципальных образований объединяться в союзы и ассоциации. Главная цель таких объединений (общероссийских, региональных, межрегиональных) – координация деятельности муниципальных образований, более эффективное осуществление своих прав и интересов. Ассоциации и союзы местного самоуправления подлежат регистрации в порядке, установленном для некоммерческих организаций. Общероссийские объединения муниципальных образований участвуют в формировании делегации Российской Федерации в Конгрессе местных и региональных властей Европы, представляя интересы местного самоуправления в одной из палат Конгресса – Палате местных властей.</p> <p style="text-align: center;"><b>1.5.2. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Контроль их деятельности</b></p> <p>Местное самоуправление, в основе которого лежит право населения городских и сельских поселений самостоятельно решать вопросы местного значения, а также обособление органов местного самоуправления в системе управления обществом и государством, предполагает ответственность органов местного самоуправления за осуществление возлагаемых на них функции и полномочий, а также различные виды контроля их деятельности.</p> <p><i>Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления – это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций.</i></p> <p>Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль их деятельности служат обеспечению функционирования местного самоуправления в интересах населения, граждан, общества в целом.</p> <p>Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает круг субъектов, перед которыми несут ответственность органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, а также основные формы этой ответственности.</p> <p>В соответствии со статьей 47 Закона, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность: а) перед населением муниципального образования; б) перед государством; в) перед физическими и юридическими лицами. Формы государственного и общественного контроля деятельности местного самоуправления, закрепляемые Законом и обеспечивающие защиту интересов государства, населения, граждан, предприятий, учреждений и организаций, являются в то же время необходимым условием реализации норм муниципального права, устанавливающих ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.</p>	

<b>1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления</b>	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением</b></p> <p>Одним из ключевых понятий в законодательном определении местного самоуправления является «самостоятельная и под свою ответственность» деятельность населения по решению вопросов местного значения. Эта деятельность осуществляется населением в значительной мере через органы местного самоуправления. Поэтому важно, прежде всего, обеспечить зависимость органов и должностных лиц местного самоуправления от населения – основного субъекта прав местного самоуправления. Этому служат различные виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, закрепляемые в законодательстве о местном самоуправлении. Организационный механизм осуществления норм муниципального права об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления определяет население муниципального образования в уставе муниципального образования.</p> <p>Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает <i>основание ответственности, органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением: утрата доверия населения</i>. Эта правовая категория – «утрата доверия населения» – является важнейшим элементом не только правовой доктрины местной, муниципальной демократии, но и народовластия в целом.</p> <p>Федеральный закон не определяет порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия: они устанавливаются в уставе муниципального образования.</p> <p>Об утрате доверия населения можно говорить лишь применительно к выборным органам местного самоуправления и выборным должностным лицам местного самоуправления, ибо они получают в результате выборов своеобразный «мандат доверия» от населения на решение вопросов местного значения.</p> <p>Практика и муниципальное законодательство знают следующие правовые институты, посредством которых население может выразить недоверие выборным органам и должностным лицам местного самоуправления: местный референдум, отзыв. Через эти институты муниципальной демократии население выражает свою волю, свое отношение к выборному органу или должностному лицу муниципального образования.</p> <p>В уставе муниципального образования могут быть закреплены основания и виды ответственности иных органов и должностных лиц местного самоуправления, которые замещают свою должность по контракту либо по решению представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. В данном случае ответственность наступает не перед населением, а перед органом или лицом, которых население уполномочило выражать и защищать свои интересы. Например, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», глава муниципального образования (должность которого население вправе предусмотреть в уставе му-</p>	

<b>1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления</b>	<b>Для замечаний</b>
<p>ниципального образования) может быть избран представительным органом, которому он подотчетен. Устав муниципального образования может предусмотреть основания и формы ответственности главы муниципального образования, который избран на свою должность представительным органом местного самоуправления.</p> <p>В уставе муниципального образования могут быть закреплены также различные формы контроля со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Наиболее распространенной формой такого контроля являются отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что подотчетность органов и должностных лиц местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований.</p> <p>Для обеспечения реальной ответственности, зависимости органов и должностных лиц местного самоуправления, контроля их деятельности очень важна инициатива жителей муниципального образования, их самоорганизация, осознание ими своих прав и интересов, их заинтересованность в решении вопросов местного значения.</p> <p style="text-align: center;"><b>Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами</b></p> <p><i>Основанием для данного вида ответственности являются действия органов и должностных лиц местного самоуправления, нарушающие права и свободы граждан, причиняющие имущественный и иной ущерб физическим и юридическим лицам. Ответственность в этом случае, прежде всего, наступает в судебном порядке.</i></p> <p>Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту прав и свобод.</p> <p>Решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд. Порядок обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, закрепляет Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».</p> <p>В случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд или арбитражный суд в соответствии с действующим законодательством. Одним из видов неблагоприятных последствий для органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть признание судом недействительными решений указанных органов и должностных лиц и обязанность возместить тот ущерб, который был причинен этими решениями физическим и юридическим лицам.</p> <p>Ответственность органов местного самоуправления может наступать в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами, которые заключают органы местного само-</p>	

**1.5. Гарантии местного самоуправления.  
Ответственность местного самоуправления**

Для замечаний

управления, осуществляющие права собственника в отношении муниципального имущества.

**Ответственность органов местного самоуправления  
и должностных лиц местного самоуправления  
перед государством**

Основания ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством определены в статье 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно закону *общим основанием данного вида ответственности является: нарушение органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, а также устава муниципального образования.*

Форма проявления этой ответственности – прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления (выборного и иного), а также выборного должностного лица местного самоуправления.

Решение о прекращении полномочий данного органа или выборного должностного лица местного самоуправления вправе принять только законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, решение принимается коллегиально депутатами представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Однако закон предусматривает определенные гарантии прав органа и выборного лица местного самоуправления, позволяющие не допускать произвола и субъективизма при принятии столь ответственного решения. Основанием для рассмотрения данного решения законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации является заключение соответствующего суда субъекта Российской Федерации (Верховного Суда республики, краевого, областного или городского (города федерального значения) суда) о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, уставу субъекта Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования.

Соответствующий суд субъекта Российской Федерации дает заключение после обращения к нему законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, который это делает в случае, когда ему станут известны факты нарушений органами местного самоуправления и выборными должностными лицами Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования. Причем закон требует, чтобы эти факты были установлены в судебном порядке.

Закон, гарантируя права населения на местное самоуправление, обязывает законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации

**1.5. Гарантии местного самоуправления.  
Ответственность местного самоуправления**

Для замечаний

Федерации при принятии им решения о прекращении полномочий органа местного самоуправления одновременно назначать новые выборы. При этом решение принимается в форме закона субъекта Российской Федерации.

Статья 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает также ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий. Однако эта ответственность наступает в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

Основанием наступления данного вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством является не нарушение конституционных норм и норм законов (хотя следует учитывать, что данные полномочия передаются, согласно статье 132 Конституции Российской Федерации, соответствующими государственными органами законом), а прежде всего неэффективное исполнение или неисполнение ими делегированных полномочий. Однако конкретный механизм привлечения в этом случае органов и должностных лиц местного самоуправления, как и сами виды (формы) ответственности перед государством, Законом не определены.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Выявлению случаев нарушений органами и должностными лицами местного самоуправления федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований, которые являются основанием наступления ответственности данных органов и должностных лиц перед государством, служит прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Прокуратура Российской Федерации осуществляет функции надзора в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также от органов местного самоуправления.

Прокуроры и следователи органов прокуратуры не могут быть членами выборных и иных органов местного самоуправления.

Воздействие в какой-либо форме органов местного самоуправления на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемые им решения или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Осуществляя в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» свою деятельность, органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов органами местного самоуправления, рассматривают и разрешают заявления, жалобы и иные обращения граждан,

**1.5. Гарантии местного самоуправления.  
Ответственность местного самоуправления**

Для замечаний

в том числе, касающиеся деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Осуществляя надзор за исполнением законов, прокуратура вправе:

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

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

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

вызывать должностных лиц местного самоуправления для объяснения по поводу нарушения законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности.

В соответствии с Законом прокурор опротестовывает противоречащие закону правовые акты муниципального образования, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными.

Согласно Закону протест прокурора на противоречащий закону правовой акт муниципального образования приносится в орган или должностному лицу местного самоуправления, которые издали этот акт. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. Если протест приносится на решение представительного органа местного самоуправления, то он рассматривается на ближайшем его заседании. При этом прокурор при исключительных обстоятельствах, требующих незамедленного устранения нарушения закона, вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

Орган или должностное лицо местного самоуправления обязаны незамедлительно сообщить прокурору о результатах рассмотрения в письменной форме. При этом прокурору сообщается о дне заседания коллегиального органа, который рассматривает протест. Прокурор вправе участвовать в рассмотрении внесенных им протестов органами местного самоуправления.

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

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

<b>1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления</b>	<b>Для замечаний</b>
<p>О результатах принятых мер орган или должностное лицо местного самоуправления обязаны сообщить прокурору в письменной форме. Прокурор вправе присутствовать при рассмотрении своего представления. При рассмотрении представления коллегиальным органом местного самоуправления прокурору сообщается о дне заседания.</p> <p>От эффективного государственного контроля за исполнением правовых норм на местном уровне во многом зависит действенность государственных институтов, институтов муниципальной демократии, реальность прав и свобод человека и гражданина, защита интересов населения муниципальных образований.</p>	

---

**1.5. Гарантии местного самоуправления. Ответственность местного самоуправления**

---

<b>Тренировочные задания</b>	<b>Ответ/Решение</b>
<p>1. Перечислите основные виды групп гарантий местного самоуправления.</p> <p>2. Возможно ли изменение границ муниципального образования?</p> <p>3. Каковы основания ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством?</p>	

2. Выводы	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>2. Выводы</b></p> <p>Учебно-практическое пособие "Муниципальное право РФ" написано в соответствии с учебным планом подготовки специалистов с высшим юридическим образованием и дает цельное представление об основных институтах современного муниципального права. В пособии анализируются правовые основы местного самоуправления, формы из реализации, полномочия, ответственность. Анализируются общие, базовые нормы муниципального права, определенные конституцией и федеральным законодательством.</p> <p>Изучение данного курса помогает студентам понять, как устроено местное самоуправление, его права и обязанности. В то же время следует иметь в виду, что знание муниципального права должно быть дополнено знанием муниципального законодательства конкретного данного муниципального образования.</p> <p>В завершение каждого раздела студенты должны решить тренировочные задания и ответить на вопросы тестов. Для лучшего усвоения материала в пособии дается толковый словарь и извлечения из основных нормативных актов, что должно также способствовать выработке у студентов навыков практического применения полученных знаний.</p>	

### 3. Решения тренировочных заданий

Тренировочные задания к разделу 1.1.	Ответ/Решение
<p>1. Какие проблемы сформулировал французский ученый Турэ в учении о местном самоуправлении?</p> <p>2. Согласно государственной теории самоуправления:</p> <p>3. Англосаксонская система местного самоуправления характеризуется следующими чертами:</p>	<p>1.</p> <p>а) понятие о собственных общинных делах, присущих по своей природе муниципальному управлению.</p> <p>б) понятие о делах государственных, которые передаются государством органам местного самоуправления.</p> <p>2. Самоуправление – это одна из форм организации местного государственного управления.</p> <p>3.</p> <p>а) отсутствие на местах представителей правительства, опекающих местные органы.</p> <p>б) муниципальные органы могут делать лишь то, что им прямо разрешено законом.</p>

### 3. Решения тренировочных заданий

Тренировочные задания к разделу 1.2.	Ответ/Решение
<p>1. Как осуществляется гражданами местное самоуправление?</p> <p>2. Назовите основные принципы местного самоуправления.</p> <p>3. Экономические гарантии местного самоуправления состоят в:</p>	<p>1.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>а) путем референдума, выборов, через собрания, сходы, различные формы прямого волеизъявления.</li><li>б) через выборные и другие органы местного самоуправления.</li></ul> <p>2. Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>б) организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством;</li><li>в) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;</li><li>г) соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.</li></ul> <p>3.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>а) в признании и равной правовой защите наряду с другими формами собственности муниципальной собственности (ст. 8 Конституции РФ);</li><li>б) в праве органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью;</li><li>в) в праве органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.</li></ul>

### 3. Решения тренировочных заданий

Тренировочные задания к разделу 1.3.	Ответ/Решение
<p>1. Перечислите стадии процедуры отзыва депутатов и должностных лиц органов местного самоуправления.</p> <p>2. Перечислите вопросы организации муниципальных выборов, относящихся к сфере компетенции местного самоуправления.</p> <p>3. Какие вопросы не могут быть вынесены на местный референдум?</p>	<p>1. Инициирование проведения голосования по отзыву; назначение голосования по отзыву; подготовка к проведению голосования по отзыву; проведение агитационной кампании; голосование и определение результатов по отзыву.</p> <p>2.</p> <p>а) определяется структура органов местного самоуправления;</p> <p>б) устанавливается перечень выборных лиц, избираемых в муниципальном образовании, и сроки их полномочий.</p> <p>в) определяется порядок назначения и устанавливается дата проведения муниципальных выборов;</p> <p>г) определяются органы (должностные лица) местного самоуправления, принимающие участие в осуществлении избирательных действий.</p> <p>3. Не входящие в ведение соответствующего муниципального образования.</p>

### 3. Решения тренировочных заданий

Тренировочные задания к разделу 1.4.	Ответ/Решение
1. Могут ли и при каких условиях органы местного самоуправления выполнять отдельные государственные полномочия?	1. а) Да, по ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с одновременной передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов.
2. Перечислите основные полномочия выборного представительного органа местного самоуправления.	2. – утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; – утверждение местных налогов и сборов; – утверждение программы развития соответствующих территорий; – принятие полномочия (устава) о местном самоуправлении; – осуществление контроля за деятельностью главы администрации.
3. За счет каких источников осуществляются расходы местных бюджетов?	3. За счет собственных доходов, а также дотаций и субвенций, получаемых из бюджетов вышестоящего территориального уровня.

### 3. Решения тренировочных заданий

Тренировочные задания к разделу 1.5.	Ответ/Решение
1. Перечислите основные виды групп гарантий местного самоуправления.	1. Экономические, юридические, политические, духовные.
2. Возможно ли изменение границ муниципального образования?	2. Возможно, но только с учетом мнения населения (ст. 131 Конституции РФ).
3. Каковы основания ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством?	3. Согласно ст. 49 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" общим основанием такой ответственности являются: нарушения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, Конституции, устава субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ, а также устава муниципального образования.

4. Вопросы для повторения	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>4. Вопросы для повторения</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Муниципальное право как комплексная отрасль права и собственности ее формирования.</li> <li>2. Основные институты муниципального права.</li> <li>3. Источники муниципального права.</li> <li>4. Основные функции и цели муниципального права.</li> <li>5. Муниципальное право как учебная дисциплина.</li> <li>6. Муниципальные выборы.</li> <li>7. Муниципальный референдум.</li> <li>8. Отзыв в органах местного самоуправления.</li> <li>9. Понятие местного самоуправления.</li> <li>10. Местное самоуправление как основа конституционного строя.</li> <li>11. Общественные отношения, регулируемые муниципальным правом.</li> <li>12. Методы правового регулирования в муниципальном праве.</li> <li>13. Основные теории местного самоуправления.</li> <li>14. Основные модели местного самоуправления.</li> <li>15. Местное управление и самоуправление в дореволюционной России.</li> <li>16. Принципы местного самоуправления.</li> <li>17. Современная концепция местного самоуправления в РФ.</li> <li>18. Конституция РФ о местном самоуправлении.</li> <li>19. Федеральное законодательство РФ о местном самоуправлении.</li> <li>20. Понятие местного сообщества.</li> <li>21. Границы местного самоуправления.</li> <li>22. Местное самоуправление в городах.</li> <li>23. Местное самоуправление в сельской местности.</li> <li>24. Общественно-территориальное самоуправление в сельских населенных пунктах и микрорайонах городов.</li> <li>25. Ассоциации органов местного самоуправления.</li> <li>26. Финансовые полномочия органов местного самоуправления.</li> <li>27. Полномочия органов местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью.</li> <li>28. Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений и охраны окружающей среды.</li> <li>29. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка, защиты прав и свобод граждан.</li> <li>30. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами внутренних дел, прокуратурой, судами, юстицией.</li> <li>31. Понятие и система гарантий местного самоуправления. Судебные и иные формы защиты местного самоуправления.</li> </ol>	

5. Вопросы к экзамену	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>5. Вопросы к экзамену</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Понятие и предмет муниципального права как отрасли права.</li> <li>2. Особенности правового регулирования муниципальных отношений.</li> <li>3. Муниципально-правовые нормы и институты.</li> <li>4. Источники муниципального права как отрасли права и научной дисциплины.</li> <li>5. Муниципально-правовые отношения и их субъекты.</li> <li>6. Система муниципального права как отрасли права и научной дисциплины.</li> <li>7. Место муниципального права в правовой системе РФ.</li> <li>8. Понятие и предмет научной дисциплины муниципального права.</li> <li>9. Понятие и структура органов местного самоуправления.</li> <li>10. Историко-теоретические основы местного самоуправления, основные теории местного самоуправления.</li> <li>11. Муниципальные системы зарубежных стран (общая характеристика).</li> <li>12. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России.</li> <li>13. Понятие местного самоуправления. Местное самоуправление в системе народовластия.</li> <li>14. Основные принципы местного самоуправления. Понятие, правовое регулирование.</li> <li>15. Функции местного самоуправления. Понятие, правовое регулирование.</li> <li>16. Сочетание форм прямой и представительной демократии в системе местного самоуправления (общая характеристика).</li> <li>17. Формы прямого волеизъявления граждан (местный референдум, собрание (сход) граждан).</li> <li>18. Порядок выборов органов местного самоуправления и должностных лиц самоуправления.</li> <li>19. Территориальное общественное самоуправление населения.</li> <li>20. Правовые основы местного самоуправления (общая характеристика).</li> <li>21. Уставы муниципального образования (понятие, порядок принятия, структура).</li> <li>22. Территориальные основы местного самоуправления.</li> <li>23. Особенности организации местного самоуправления в районе (уезде).</li> <li>24. Особенности организации местного самоуправления в городских и сельских поселениях.</li> <li>25. Местная администрация: понятие, структура.</li> <li>26. Представительные органы местного самоуправления: структура, порядок работы, акты.</li> <li>27. Основы правового статуса депутата, члена выборного органа.</li> <li>28. Муниципальная служба: понятие, правовое регулирование.</li> <li>29. Правовые акты органов местного самоуправления (понятие, виды, порядок принятия и отмены).</li> <li>30. Муниципальное образование – субъект муниципального права.</li> <li>31. Полномочия органов государственной власти РФ в области местного самоуправления.</li> <li>32. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления.</li> </ol>	

5. Вопросы к экзамену	Для замечаний
<p>33. Судебная и другие правовые формы защиты местного самоуправления.</p> <p>34. Понятие и система гарантий местного самоуправления.</p> <p>35. Гарантии, обеспечивающие организационную и финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления.</p> <p>36. Полномочия местного самоуправления в области земельных отношений и охраны окружающей среды.</p> <p>37. Полномочия органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта.</p> <p>38. Полномочия местного самоуправления в области жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения.</p> <p>39. Полномочия местного самоуправления в области образования и культуры.</p> <p>40. Предметы ведения местного самоуправления.</p> <p>41. Ассоциации и союзы муниципальных образований.</p> <p>42. Исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления.</p> <p>43. Глава муниципального образования, иные выборные должностные лица местного самоуправления.</p> <p>44. Народная правотворческая инициатива.</p> <p>45. Обращения граждан в органы местного самоуправления.</p> <p>46. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями, организациями, находящимися в муниципальной собственности.</p> <p>47. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями, организациями, не находящимися в муниципальной собственности.</p> <p>48. Право граждан РФ на существование местного самоуправления.</p> <p>49. Местные бюджеты: формирование, утверждение и исполнение.</p> <p>50. Доходы и расходы местных бюджетов</p> <p>51. Обеспечение минимальных местных бюджетов.</p> <p>52. Финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, компенсация дополнительных расходов органов местного самоуправления.</p> <p>53. Местные налоги, сборы.</p> <p>54. Муниципальные внебюджетные фонды.</p> <p>55. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.</p> <p>56. Финансово-экономические основы местного самоуправления (общая характеристика).</p> <p>57. Муниципальная собственность.</p> <p>58. Полномочия местного самоуправления (понятие, общая характеристика).</p> <p>59. Полномочия органов местного самоуправления в области планирования.</p> <p>60. Полномочия органов местного самоуправления в области строительства, транспорта и связи.</p>	

<b>5. Вопросы к экзамену</b>	<b>Для замечаний</b>
<p>61. Полномочия органов местного самоуправления в области социальной защиты населения.</p> <p>62. Полномочия органов местного самоуправления в области здравоохранения.</p> <p>63. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством.</p> <p>64. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка, прав и свобод граждан.</p> <p>65. Обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования.</p> <p>66. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением, физическими и юридическими лицами.</p>	

6. Толковый словарь	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>6. Толковый словарь</b></p> <p><b>Избирательная система</b> - порядок формирования выборных (прежде всего представительных) органов местного самоуправления, регулируется правовыми нормами, которые в совокупности образуют избирательное право. И.с. охватывает: а) принципы и условия участия в формировании избираемых органов (активное избирательное право, пассивное избирательное право); б) организацию и порядок выборов (избирательный процесс) и отзыва выборных лиц. Конституционными принципами российской И.с. являются: всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, свобода предвыборной агитации, равенство прав кандидатов при проведении избирательной кампании. 2) Система распределения мест в выборных органах после установления результатов голосования. Известны две основных И.с.: мажоритарная и пропорциональная, а также смешанные.</p> <p><b>Избирательное право</b> - 1) (в объективном смысле) система правовых норм, регулирующих порядок формирования выборных органов власти, т.е. избирательную систему; является одним из инструментов конституционного права; 2) (в субъективном смысле) право гражданина избирать и избираться в органы власти (различаются соответственно активное и пассивное И.п.); является одним из основных конституционных прав граждан, относится к группе политических прав. В РФ активное И.п. принадлежит всем гражданам без различия пола, достигшим 18-летнего возраста, кроме граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда; обладание пассивным И.п. требует наличия дополнительных условий.</p> <p><b>Избирательные комиссии</b> - специальные коллегиальные органы, образуемые для проведения выборов. Система, порядок образования и полномочия И.к. определяются законами о выборах.</p> <p><b>Избирательный корпус</b> - совокупность граждан, обладающих правом голоса (активным избирательным правом) в соответствии с законом (т.н. юридический И.к.), либо совокупность реально голосующих граждан (т.н. фактически И.к.).</p>	

6. Толковый словарь	Для замечаний
<p><b>Избирательные процесс</b></p> <p>- один из основных элементов избирательной системы. Включает:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) назначение выборов;</li> <li>2) регистрацию избирателей в установленном законом порядке;</li> <li>3) организацию избирательных округов, районов и т.д., которые формируются в соответствии с принципами представительства – территориальным, национальным, производственным и т.д. (образуются также избирательные участки и пункты для голосования);</li> <li>4) выдвижение кандидатов (осуществляется, как правило, политическими партиями, избирательными блоками, иногда собраниями избирателей, трудовыми коллективами и др.)</li> <li>5) проведение голосования (в один или два тура);</li> <li>6) определение результатов голосования (подсчет поданных голосов и распределение депутатских мандатов, осуществляемых местными и центральными избирательными органами).</li> </ol>	
<p><b>Исполнительная власть</b></p> <p>- на местном уровне осуществляется различными органами местного самоуправления, главами администраций, мэрами, префектами, старостами и подчиненным им аппаратом).</p>	
<p><b>Местное самоуправление</b></p> <p>- в РФ признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. М.с. как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя РФ (ФЗ РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"). М.с. осуществляется населением через представительные органы власти (муниципальные собрания, советы, комитеты и т.д.), соответствующие органы управления (местную администрацию), местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения. Органы М.с., как правило, не входят в систему органов гос. власти (в т.ч. в РФ). Согласно Конституции РФ 1993 г. (ст. 131), М.с. осуществляется в городских, сельских поселениях и</p>	

6. Толковый словарь	Для замечаний
<p>на др. территориях с учетом исторических и иных местных традиций, структура органов М.с. определяется населением самостоятельно. Органы М.с. могут наделяться законом отд. гос. полномочиями, реализация которых подконтрольна государству.</p> <p><b>Местное управление</b> - управление делами, главным образом местного значения, осуществляемое органами и должностными лицами, назначенными центральными или иными вышестоящими гос. органами и подотчетными последним (напр., комиссарами Республики во Франции, префектами административных округов в г. Москве) исполнительными органами, избираемыми непосредственно населением (мэрами, исполнительными комитетами, старостами). Если мэр избирается муниципальным советом (а не гражданами) и находится под его непосредственным контролем, он становится частью местного самоуправления, а не М.у.</p> <p><b>Местные налоги</b> - обязательные платежи юридических и физических лиц, поступающие в бюджеты административно-территориальных единиц; составная часть налоговой системы государства. Размеры М.н. устанавливаются органами местного самоуправления. Но фактически в большинстве стран М.н. регулируются центральным правительством, как правило, путем законодательного определения видов налогов и сборов, которые могут быть установлены местными властями, ограничением высшего предела налоговой ставки многими из них.</p> <p><b>Местный референдум</b> - голосование граждан по вопросам местного значения (ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"). Решение о проведении М.р. принимается представительным органом самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования. В М.р. имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом. Решение, принятое на М.р., не нуждается в утверждении каким-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления.</p> <p><b>Муниципалитет</b> - 1) совокупность выборных органов местного управления и самоуправления. В некоторых странах</p>	

6. Толковый словарь	Для замечаний
<p>(напр., в США, Великобритании) М. именуются лишь органы городского управления. В г. Москве М. называется орган местного самоуправления, включающий в себя муниципальное собрание и главу местной администрации (главу М.). М. избираются населением соответствующих административно-территориальных единиц и рассматриваются в конституционном праве как публично-правовые корпорации. Как правило, М. состоит из выборной коллегии во главе с мэром, бургомистром и т.п. и чиновничьего исполнительного аппарата. М. могут быть собственником муниципальных предприятий, жилищного фонда и др. имущества; они ведают гос. школами, санитарными службами, местной полицией, а в ряде стран управляют различными учреждениями по медицинскому обслуживанию и социальному обеспечению. Главный источник собственных доходов М. – местные налоги с населения. 2) Самоуправляющая община с правами юридического лица.</p> <p><b>Муниципальная корпорация</b> - в странах англо-саксонской системы права крупные (в США – любые) городские самоуправляющиеся общины с правами юридического лица (напр., в Пакистане – города с населением не менее 500 тыс. человек).</p> <p><b>Муниципальная служба</b> - по законодательству РФ профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Закон устанавливает, что граждане РФ имеют равный доступ к М.с. Регулирование основ М.с. относится к ведению РФ, субъекты РФ вправе издавать законодательные акты о М.с., подробные нормы о порядке прохождения М.с., статусе служащих и требования к ее должностям могут содержаться также в уставах соответствующих муниципальных образований. Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими. Время работы на должностях в органах местного самоуправления засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством о государственной службе.</p> <p><b>Муниципальная собственность</b> - одна из трех основных форм собственности, признаваемых законодательством РФ. Так, п. 2 ст. 9 Конституции РФ гласит, что "земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государствен-</p>	

6. Толковый словарь	Для замечаний
<p><b>Муниципальное образование</b></p>	<p>ной, муниципальной и иных формах собственности". ГК РФ 1995 г. также устанавливает (п. 1 ст. 212), что в РФ признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Субъектами права М.с. выступают муниципальные образования. От их имени права по владению, пользованию и распоряжению М.с. осуществляют органы местного самоуправления (ст. 132 Конституции РФ).</p> <p>- по законодательству РФ городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. В соответствии с ГК РФ М.о. является самостоятельным участником гражданских (имущественных) правоотношений. Статус М.о. определяется Конституцией РФ, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", законодательством субъектов РФ, а также уставом соответствующего М.о.</p>
<p><b>Муниципальное право</b></p>	<p>- подотрасль конституционного права, включающая систему норм, регулирующих организацию местного самоуправления.</p>
<p><b>Муниципальный</b></p>	<p>- относящийся к местным самоуправлениям. Согласно ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", термины "муниципальный" и "местный" и словосочетаний с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.</p>
<p><b>Муниципальный жилищный фонд</b></p>	<p>- фонд, находящийся в собственности района, города, входящих в них административно-территориальных образований, в том числе в городах Москве и Санкт-Петербурге, а также ведомственный фонд, находящийся в полном хозяйственном ведении муниципальных предприятий или оперативном управлении муниципальных учреждений.</p>

6. Толковый словарь	Для замечаний
<p><b>Муниципальный район (округ)</b> - в некоторых государствах либо их отдельных частях название административно-территориальной единицы низового уровня. Так, напр. в Москве М.р. называется административно-территориальная единица города Москвы, в границах которой осуществляется самоуправление населения, проживающего на данной территории. Границы и названия М.р. устанавливаются Московской городской Думой по представлению Мэра города Москвы.</p>	
<p><b>Муниципальный совет</b> - в некоторых странах (Франция, Мексика, Румыния) название коллегиального выборного органа местного самоуправления. Исполнительным органом М.с. является, как правило, мэр.</p>	
<p><b>Муниципальный советник</b> - член муниципального совета.</p>	
<p><b>Муниципии</b> - 1) в римском государстве италийские, а с 3 в. до н.э. и провинциальные города, свободное население которых получало в полном или ограниченном объеме права римского гражданина и самоуправление. 2) название административно-территориальных единиц, в границах которых действуют органы местного самоуправления – муниципальный совет, мэр (в некоторых государствах Латинской Америки (напр., на Кубе, Мексике и в Румынии).</p>	
<p><b>Представительный орган местного самоуправления</b> - выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования (ФЗ РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), П.о.м.с. являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования.</p>	

Список рекомендуемой литературы	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>Список рекомендуемой литературы</b></p> <p style="text-align: center;"><b>I. Нормативные акты</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Конституция РФ 1993 г.</li> <li>2. Европейская хартия местного самоуправления.</li> <li>3. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М., 2002.</li> <li>4. Федеральный закон Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".</li> <li>5. Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".</li> <li>6. Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".</li> <li>7. Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральные закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".</li> <li>8. Федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации.</li> <li>9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. № 14-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Вестн. Центральной избирательной комиссии РФ. – 1997. – № 10 (52). – С. 12–17.</li> <li>10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. № 15-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда // Вестн. Центральной избирательной комиссии РФ. – 1997. – № 11 (55). – С. 3–8.</li> <li>11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" // СЗ РФ. – 1998. – № 4. – Ст. 532.</li> <li>12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 4-П по делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 // Вестн. Центральной избирательной комиссии РФ. – 1998. – № 1 (55). – С. 5–9.</li> <li>13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 1998 г. № 17-П по делу о проверке конституционности пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 2 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референ-</li> </ol>	

Список рекомендуемой литературы	Для замечаний
<p>думе граждан Российской Федерации" // Вестн. Центральной избирательной комиссии РФ. – 1998. – № 6 (60). – С. 3–10.</p> <p>14. Местное самоуправление в Российской Федерации: Сб. нормативн. прав. актов. – М., 2002.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>II. Учебная и научная литература</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Абдулатипов Р.Г. Местное самоуправление в РФ // Вестн. межпарламентской Ассамблеи. – СПб., 1994.</li> <li>2. Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. – М., 1991.</li> <li>3. Барабашев Г.Ц. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). – М., 1971.</li> <li>4. Белораменский В.В. Особенности современной концепции местного самоуправления // Правоведение. – 1993. – № 5.</li> <li>5. Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Городской совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. – 1993. – № 3.</li> <li>6. Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении (на примере города Ростова на Дону) / Ростов. гос. ун-т. – Ростов н/Д., 1996.</li> <li>7. Васильев В.И. Как выбрать главу муниципального образования: сравнительный анализ избирательного законодательства // Журнал российского права. – 1997. – № 12. – С. 13–25.</li> <li>8. Белая Е., Сумина З. Наутро после выборов (городской глава вспомнил о законе и обратил его против полиоппонентов) // Российская Федерация сегодня. – 1998. – № 7. – С. 48.</li> <li>9. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – М.: Наука, 1996.</li> <li>10. Вороненко А.В. Местное управление и самоуправление в крупных городах зарубежных стран. – М., 1990.</li> <li>11. Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах РФ. – М., 1995.</li> <li>12. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. – М., 1990.</li> <li>13. Декларация о принципах местного самоуправления в РФ // Народный депутат. – 1993. – № 12.</li> <li>14. Демократия и местное самоуправление. – М., 1994.</li> <li>15. Дмитриев Ю.А., Ковалев В.Е. Муниципальное право: проблемы становления отрасли // Право и жизнь. – 1994. – № 4.</li> <li>16. Дмитриев Ю.А., Комарова В.В. Правовое содержание института референдума и его место в системе непосредственной демократии в Российской Федерации // Право и жизнь. – 1995. – № 7.</li> <li>17. Доклад ЦИК России об итогах выборов в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления // Вестн. Центральной избирательной комиссии РФ. – 1997. – № 2 (44). – С. 31–64.</li> <li>18. Зайцев В., Винокуров Ю. Проверки законности правовых актов местного самоуправления // Законность. – 1993. – № 6.</li> </ol>	

Список рекомендуемой литературы	Для замечаний
<p>19. Зиновьев А.В. Гарантии свободы выборов представительных органов власти в России // Государство и право. – 1995. – № 1.</p> <p>20. Иванова В.И. Конституционное право РФ: Учеб.-практич. пособие. – М., 1999.</p> <p>21. Иванова В.И. Основы конституционного права РФ. – М., 1998.</p> <p>22. Иванченко А. Выборы закончились – выборы продолжаются // Россия. – 1997. – № 8. – С. 9–10.</p> <p>23. Иванченко А. Местное самоуправление: день сегодняшний и завтрашний // Президентский контроль. – 1998. – № 1. – С. 21–30.</p> <p>24. Избирательное право и избирательный процесс в РФ: Учебник. – М., 2002.</p> <p>25. Ильин И.А. Основы государственного устройства. – М., – 1996.</p> <p>26. Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право России: Учебник – М., 1998.</p> <p>27. Кармолицкий А.А. К вопросу о местной администрации как органе управления // Вестник МГУ. – Сер. 11. – 1993. – № 3.</p> <p>28. Князев С., Хрусталева Е. Добровольность участия в выборах и обязательность явки избирателей: есть ли противоречие? // Власть. – 1997. – № 10. – С. 44–46.</p> <p>29. Комментарий к Федеральному закону " Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" с приложением нормативных актов / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М., 1997.</p> <p>30. Конституция, закон, подзаконный акт. – М.: 1994.</p> <p>31. Конституционное право: Учебник / Под ред. Д.Е. Козлова. – М., 2001.</p> <p>32. Краснов М.Н. Введение в муниципальное право. – М., 1993.</p> <p>33. Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. – 1993. – № 6.</p> <p>34. Кряжков В.А. Местное самоуправление: правовое регулирование и структура // Государство и право. – 1992. – № 1.</p> <p>35. Кудинов О.А. История государства и права зарубежных стран: Учеб.-практич. пособие. – М., 2002.</p> <p>36. Кудинов О.А. История отечественного государства и права: Учеб.-практич. пособие. – М., 2002.</p> <p>37. Кудинов О.А. Конституционное право зарубежных стран. – М., 2002.</p> <p>38. Кудинов О.А. Конституционные реформы в России в XIX – начале XX вв.: Монография. – М.: Социум, 2000.</p> <p>39. Кудинов О.А. К вопросу о понятиях конституционализм, конституция, конституционное право, конституционное государство, конституционный строй и их соотношениям // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 1.</p> <p>40. Куколев И. Выборе в городке N: в российской глубинке появляется хозяин // Власть. – 1997. – № 8. – С. 27–32.</p> <p>41. Кутафин О.В., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М., 2002.</p> <p>42. Лаптева Е.А. Земские учреждения в России. – М., 1993.</p> <p>43. Лаптева Е.А. Об истории земских учреждений в России // Государство и право. – 1993. – № 8.</p> <p>44. Марченко М.Н. Референдум как форма непосредственной демократии // Вестн. Моск. гос. ун-та. – Сер. право. – 1991. – № 6.</p>	

Список рекомендуемой литературы	Для замечаний
<p>45. Методология и методика подготовки и проведения референдумов // Науч.-практ. конференция, 8–9 февраля 1993 г.: Стеногр. отчет., документы. – М., 1993.</p> <p>46. Местное самоуправление в РФ: состояние, особенности формирования, проблемы: (Аналитические материал Центральной избирательной комиссии РФ) // Вестн. Центральной избирательной комиссии РФ. – 1997. – № 4 (46). – С. 74–109.</p> <p>47. Местное самоуправление в зарубежных странах // Информационный обзор. – М., 1994.</p> <p>48. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. – М., 1994.</p> <p>49. Митрохин С. Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: краткий комментарий к федеральному закону // Журнал российского права. – 1997. – № 10. – С. 65–76.</p> <p>50. Мирошниченко Е.В. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. – 1993. – № 6.</p> <p>51. Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. – М., 1994.</p> <p>52. Муниципальное право: Учебник / Под ред. А.И. Коваленко. – М., 2002.</p> <p>53. Муниципальное право: вопросы и ответы: Учеб. пособие для юрид. вузов / Под ред. А.И. Коваленко. – М., 2002.</p> <p>54. Обеспечение избирательных прав и совершенствование избирательной системы страны по результатам выборов в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления: Доклад Центральной избирательной комиссии РФ // Вестн. Центральной избирательной комиссии РФ. – 1997. – № 4 (46). – С. 156–128.</p> <p>55. Общественное и государственное управление в ФРГ. – М., 1993.</p> <p>56. Остром В. Демократия и самоуправление // Гос-во и право. – 1994. – № 4.</p> <p>57. Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. пособие. – М., 2002.</p> <p>58. Поленина С.В. Развитие представительной и непосредственной демократии в условиях формирования правового государства // Теория права. – Вып. 2. – М., 1992.</p> <p>59. Социально-экономические аспекты деятельности региональных органов власти в Российской Федерации. – М., 2002.</p> <p>60. Таболин В.В. Право муниципального управления. – М., 1997.</p> <p>61. Фадеев В.И. Муниципальное право России. – М., 2002.</p> <p>62. Харлоер Э. Местные органы власти в Европе. – М., 1992.</p> <p>63. Цыпляев С. Как нам выбирать власть // Власть. – 1997. – № 40.</p> <p>64. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998.</p> <p>65. Шавров А.В. Финансовое право: Учеб.-практич. пособие. – М., 2002.</p> <p>66. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учеб. пособие. – Новосибирск, 1995.</p> <p>67. Эммануэл В. Дэвам. Местные органы власти во Франции. – М., 1996.</p> <p>68. Ясюнас В. Местное самоуправление: Комментарии, разъяснения. – М., 1997.</p>	