

Глава 19. ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

19.1. Понятие муниципального права

Местное самоуправление - это одна из форм осуществления власти народом. Как институт гражданского общества местное самоуправление является способом формирования публичной власти на местах и одновременно формой участия граждан в управлении государством.

Местное самоуправление как форма осуществления власти возникло еще в глубокой древности <1>. Наиболее полно местное самоуправление начало развиваться в условиях демократии. Именно при демократическом политическом режиме местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения непосредственно и через своих представителей.

<1> Автономов А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления (очерки). М., 2002.

Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законом, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Будучи максимально приближенным к населению, местное самоуправление является первичным уровнем организации публичной власти, обеспечивающим в конечном счете устойчивость и демократический характер всей системы властных структур.

Муниципальное право - это совокупность правовых норм, регулирующих отношения по организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации. Предметом регулирования муниципального права являются отношения по решению вопросов местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

К вопросам местного значения относятся:

- принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
- охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;
- регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации;
- организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- организация и содержание муниципальных архивов;
- организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи;
- создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

- создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
- сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- организация и содержание муниципальной информационной службы;
- создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
- создание условий для организации зрелищных мероприятий;
- создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
- обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Правовую основу местного самоуправления составляют: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, принятые на сходах граждан и местных референдумах решения, нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации. Законодательное регулирование субъектами Российской Федерации вопросов местного самоуправления осуществляется в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ и Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления.

Каждое муниципальное образование имеет свой устав, в котором указываются:

- границы и состав территории муниципального образования;
- вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;
- формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;
- гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;
- условия и порядок организации муниципальной службы;
- экономическая и финансовая основы осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

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

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

Устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно. Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования может быть только противоречие его Конституции РФ, законам Российской Федерации и законам субъекта Российской Федерации. Отказ в государственной регистрации может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке. Устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования (обнародования).

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Территориальные основы организации и деятельности местного самоуправления определены в части 1 статьи 131 Конституции РФ: "Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и местных традиций". Согласно Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальное образование - это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Территории муниципальных образований устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

Установление и изменение границ муниципального образования, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований, осуществляются с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

Порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется законом субъекта Российской Федерации.

По своей природе в федеративном государстве муниципалитеты в различных субъектах Федерации имеют свои особенности, связанные с историческими и иными местными традициями. Структура, принципы образования и деятельности муниципальных образований устанавливаются федеральным законодательством. А законодательство субъекта Федерации более подробно регулирует порядок образования и деятельности органов местного самоуправления.

Формами осуществления населением местного самоуправления являются местный референдум и муниципальные выборы. Для решения непосредственно населением вопросов местного значения может проводиться местный референдум. Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования. В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом. Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе. Голосование на местном референдуме осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается. Решение, принятое на местном референдуме, 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 принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Порядок назначения и проведения местного референдума, принятия и изменения решений местного референдума устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные выборы проводятся с целью избрания депутатов, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации. Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации гарантируют проведение муниципальных выборов.

В муниципальном образовании для решения вопросов местного значения могут созываться собрания (сходы) граждан. Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные образования вправе иметь собственную символику (гербы, эмблемы и др.), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

19.2. Органы местного самоуправления и их полномочия

Органы местного самоуправления - это избираемые непосредственно населением и (или) формируемые представительным органом муниципального образования коллегиальные или единоличные органы, наделенные собственной компетенцией по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления наделены объемом собственных полномочий, которые очерчены рамками права. Свои полномочия они осуществляют самостоятельно, по своему усмотрению в пределах полномочий, установленных законом. Собственные полномочия - это их собственная политическая ответственность перед избирателями, перед гражданами.

Субъекты Федерации самостоятельно решают вопросы о способах формирования органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления избираются всем населением непосредственно или же формируются за счет выборных должностных лиц малых городов и поселков, которые входят в состав района.

Органы местного самоуправления имеют особую природу. Согласно Конституции РФ они не входят в систему государственных органов. Взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления основываются на правовых принципах, закрепленных Конституцией РФ, федеральным законодательством и законодательством субъекта Федерации о местном самоуправлении.

Хотя органы местного самоуправления и не входят в систему государственных органов, но они находятся в системе государственно-властных отношений. Будучи организационно отделенными от государственной власти, органы местного самоуправления функционально связаны с ней. Органы государственной власти создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. Государство устанавливает общие правовые принципы организации и деятельности местного самоуправления, разграничив предметы ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

К полномочиям федеральных органов государственной власти относится определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления. Перечень вопросов по совместному ведению - это те вопросы, которые требуют единства правового регулирования на всей территории страны.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти могут делегировать определенные вопросы (часть своих полномочий) органам местного самоуправления. Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления строятся следующим образом:

- органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность в строго установленных законом пределах их компетенции;
- контроль за законностью решений органов местного самоуправления осуществляется органами судебной власти и органами прокуратуры;
- в соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями.

Деятельность органов местного самоуправления по реализации делегированных им государственных полномочий подконтрольна органам государственной власти, которые в этом случае осуществляют прямой контроль за целесообразностью принимаемых решений. Вопрос об ответственности за выполнение соответствующих делегированных функций решается в каждом конкретном случае отдельно.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. К органам местного самоуправления относятся:

- выборные органы, образуемые в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований;
- другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

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

К органам местного самоуправления относятся: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие), избирательная комиссия муниципального образования, иные коллегиальные и единоличные органы местного самоуправления, избираемые населением и (или) формируемые представительным органом муниципального образования, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Представительные органы местного самоуправления формируются населением муниципального образования путем выборов. Наименование представительного органа местного самоуправления определяется в уставах муниципальных образований. Наименования представительных органов местного самоуправления отличаются большим разнообразием. Наиболее распространенными наименованиями являются: городской совет, городская дума, муниципальный совет, собрание депутатов, собрание представителей, поселковый совет и т.д. Численный состав представительных органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования.

Организация работы представительного органа местного самоуправления предусматривает различные формы. Основной формой его работы является сессия, которая представляет собой одно или несколько заседаний депутатов представительного органа с одной повесткой дня. Периодичность сессий различная - от 1 раза в месяц в небольших муниципальных образованиях до 3 - 4 раз в год в крупных. Представительный орган на своих сессиях может образовывать из числа депутатов постоянные и временные комитеты и комиссии.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования.

Статус депутата представительного органа местного самоуправления определяется в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и в законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении. Депутаты могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе или на общественных началах. Депутат осуществляет свою деятельность в различных формах:

- участвуя в сессии представительного органа местного самоуправления;
- работая в комитетах или комиссиях, образуемых представительным органом;
- работая в избирательном округе, от которого он избран.

Осуществляя свою деятельность в избирательном округе, депутаты рассматривают обращения и заявления граждан по тем или иным вопросам.

Одним из важных составных элементов статуса депутата является депутатский иммунитет. Это означает, что на территории муниципального образования он не может быть задержан (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнут обыску по месту жительства или работы, арестован, привлечен к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта Российской Федерации. Досрочное прекращение депутатом своих полномочий возможно в случаях:

- утраты гражданства Российской Федерации;
- признания недееспособным по решению суда;
- отзыва избирателями;
- выезда на постоянное место жительства за пределы территории субъекта Российской Федерации;
- вступления в законную силу в отношении его обвинительного приговора суда;
- упразднения муниципального образования;
- объявления депутата безвестно отсутствующим или умершим по решению суда.

Полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований. Представительный орган местного самоуправления принимает решения в коллегиальном порядке. В отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан.

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся:

- принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- установление местных налогов и сборов;
- установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;
- контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

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

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

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

Наименования главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления и сроки их полномочий определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом местного самоуправления, наделяется уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Конкретный срок полномочий и наименования главы муниципального образования закрепляются в уставах муниципальных образований. В этих уставах установлены самые различные наименования главы муниципального образования: в городах - мэр или глава города; в районах - глава района, глава местного самоуправления; в сельских поселениях - глава поселка, глава сельсовета, староста.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрено два варианта порядка выборов главы муниципального образования:

- непосредственно гражданами, проживающими на территории муниципального образования;
- представительным органом местного самоуправления из своего состава.

Компетенция главы муниципального образования устанавливается в законах субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных образований. Это прежде всего:

- представление муниципального образования в отношениях с другими муниципальными образованиями, органами государственной власти, юридическими и физическими лицами, а также подписание с ними договоров от имени муниципального образования;
- внесение проектов решений в представительный орган местного самоуправления;
- организация выполнения решений представительного органа местного самоуправления; организация приема граждан, рассмотрение заявлений, предложений и жалоб граждан;
- являясь одновременно главой местной администрации, глава может отклонять акты представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

В уставе муниципального образования, помимо представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, могут быть предусмотрены и иные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

Наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускаются.

Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита прав, чести и достоинства.

Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не может быть меньше двух лет. Установленный срок полномочий не может быть изменен в течение текущего срока полномочий. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы выборного органа местного самоуправления нового состава. Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня вступления его в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица.

Глава муниципального образования, депутат, член выборного органа местного самоуправления, другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе.

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.

Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, устанавливаются Конституцией РФ, федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции принимают муниципальные нормативные правовые акты по вопросам местного значения. Система муниципальных правовых актов включает в себя:

- устав муниципального образования;
- решения, оформленные в виде актов, принятые на местном референдуме; решения, принятые на сходе граждан; решения представительного органа муниципального образования;
- распоряжения и приказы главы муниципального образования, распоряжения и приказы главы местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде актов решения, принятые на местном референдуме или сходе граждан, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия

по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные образования в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, подлежащие регистрации в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц". Ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления.

19.3. Муниципальная служба

Муниципальная служба - профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Муниципальная должность - должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Муниципальные должности подразделяются на:

- выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

- иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" от 8 января 1998 года.

Муниципальная служба основана на следующих правовых принципах:

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

- приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;

- самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;

- профессионализма и компетентности муниципальных служащих;

- ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

- равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;

- единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;

- правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;

- внепартийности муниципальной службы.

Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими.

Муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии

с Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" от 8 января 1998 года, иными федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации.

Муниципальному служащему гарантируются:

- условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;
- денежное содержание и иные выплаты;
- ежегодный оплачиваемый отпуск;
- медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;
- пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

19.4. Экономическая основа местного самоуправления

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество и средства местных бюджетов. Муниципальная собственность является главной составной частью экономической основы местного самоуправления. В соответствии со статьей 8 Конституции РФ муниципальная собственность признается и подлежит равной правовой защите наравне с другими формами собственности. Под муниципальной собственностью понимается имущество, принадлежащее на праве собственности гражданам, сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям (ст. 215 Гражданского кодекса РФ).

В состав муниципальной собственности входят муниципальное имущество, включая муниципальные земли и другие природные ресурсы, имущество муниципальных предприятий и учреждений, средства местных бюджетов, другое движимое и недвижимое имущество, необходимое для осуществления полномочий органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются и управляют муниципальным имуществом. Они вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

Конституция РФ установила право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, обязанности органов государственной власти при наделении муниципальных органов отдельными государственными полномочиями передавать необходимые для их осуществления материальные и финансовые ресурсы, а также компенсировать им дополнительные расходы в результате решений органов государственной власти, повлекших за собой расходование местных финансов. Эти положения Конституции РФ получили развитие в Федеральных законах "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации", в Налоговом и Бюджетном кодексах РФ.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Местный бюджет состоит из доходной и расходной частей. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации предусматривают формирование доходной части местных бюджетов за счет как налоговых, так и неналоговых платежей. Наибольший удельный вес в доходных частях бюджетов муниципальных образований имеют налоговые доходы, среди которых основную роль играют местные налоги и сборы. Перечень местных налогов и сборов установлен в Налоговом кодексе (ст. 15): земельный налог; налог на имущество физических лиц; налог на рекламу; налог на наследование или дарение; местные лицензионные сборы.

Практика осуществления местного самоуправления в нашей стране показывает, что для успешного решения вопросов местного значения местных налогов и сборов недостаточно. Поэтому российское законодательство предусматривает выделение для муниципальных образований других финансовых средств, в частности закрепляет за ними доли федеральных и региональных налогов и сборов. Эти финансовые средства получили название регулирующих доходов.

К регулирующим относятся доходы, которые поступают в местные бюджеты в виде процентных отчислений от налогов или других платежей по нормативам, утверждаемым в установленном порядке на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее трех лет). Размер регулирующих доходов устанавливается (в процентах) решением соответствующего органа государственной власти.

В пополнении доходной части местных бюджетов большую роль играют закрепленные за муниципальными бюджетами на постоянной основе доли федеральных и региональных налогов. Эти доли закреплены, в отличие от регулирующих доходов, на постоянной основе.

К неналоговым видам доходов относятся:

- доходы от продажи объектов муниципальной собственности;
- доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления;
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой и административной ответственности.

Кроме того, со стороны государства муниципальные образования получают доходы в виде финансовой помощи. Она может быть в виде дотаций, субвенции, субсидий.

Дотации - это бюджетные средства, предоставляемые местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов. Дотации не имеют целевого назначения и могут использоваться органом местного самоуправления по собственному усмотрению.

Субвенции - это бюджетные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации и подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае неиспользования их по целевому назначению в установленный срок. Расходование этих средств контролируется государственными органами.

Субсидии - бюджетные средства, предоставляемые местному бюджету Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации на условиях долевого финансирования целевых расходов.

К неналоговым доходам бюджета муниципального образования относятся так называемые средства самообложения. Под ними понимаются разовые платежи граждан для решения конкретных вопросов местного значения. Вопросы введения и использования средств самообложения решаются местным референдумом. Муниципальные образования могут привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления.

Кроме доходной части, в местном бюджете существует и расходная часть. Расходы местных бюджетов формируются на основе реестров расходных обязательств соответствующих муниципальных образований. Эти расходы согласно Бюджетному кодексу РФ делятся на расходы, совместно финансируемые из бюджета муниципального образования, бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета Российской Федерации, и расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов.

Расходная часть местного бюджета согласно статье 12 Федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" включает:

- расходы, связанные с решением вопросов местного значения;
- расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, передаваемых органу местного самоуправления;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным ссудам и займам;
- ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности;
- иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Расходы местных бюджетов подразделяются на расходы, включаемые в бюджет текущих расходов и в бюджет развития. Расходы должны соответствовать доходам. Принцип сбалансированности бюджета является необходимым условием бюджетной деятельности. Нерешение этого принципа порождает дефицит бюджета.

19.5. Ответственность органов местного самоуправления, контроль за их деятельностью

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Основания и порядок решения вопросов об ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением определяются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством о местном самоуправлении.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции РФ, конституции (устава) субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также ненадлежащего исполнения отдельных государственных полномочий. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

К должностным лицам местного самоуправления могут применяться следующие виды юридической ответственности: уголовная, административная и дисциплинарная. Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего признаки состава преступления. Так, глава 30 Уголовного кодекса Российской Федерации "Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления" регулирует ответственность должностных лиц местного самоуправления.

Основанием административной ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления является совершение административного правонарушения. Основным актом, определяющим условия применения административной ответственности, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

К дисциплинарной ответственности должностные лица местного самоуправления привлекаются на основании Трудового кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним правовых актов субъектов Российской Федерации. Основанием привлечения к дисциплинарной ответственности является совершение дисциплинарного проступка.

Представительные органы местного самоуправления и глава муниципального образования несут ответственность перед государством в виде досрочного прекращения полномочий (для представительного органа) и отрешения от должности (для главы муниципального образования).

Представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, принявший (издавший) нормативный правовой акт, который признан судом противоречащим Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, обязаны в установленный решением суда срок отменить данный нормативный правовой акт или отдельные его положения, а также опубликовать информацию о решении суда в течение десяти дней со дня вступления решения суда в силу.

В случае если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, которые признаны судом противоречащими Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования и при этом повлекли признанное судом нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда, то представительный орган местного самоуправления может быть распущен, полномочия главы муниципального образования досрочно прекращены путем отрешения его от должности.

В случае если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения в соответствии с решением суда, вступившим в силу, то законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации по собственной инициативе или по обращению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) письменно предупреждает представительный орган местного самоуправления, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) письменно предупреждает главу муниципального образования о возможности

принятия мер в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В случае если представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования в течение месяца со дня вынесения (объявления) письменного предупреждения не приняли мер по исполнению решения суда, то представительный орган местного самоуправления может быть распущен, а глава муниципального образования отрешен от должности не позднее шести месяцев со дня вступления в силу решения суда, являющегося основанием для роспуска представительного органа местного самоуправления, отрешения главы муниципального образования от должности.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Основанием ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами является причинение имущественного вреда или другого ущерба в результате неправомерных действий или бездействия. В связи с тем что органы местного самоуправления являются субъектами гражданского права и выступают в гражданско-правовых отношениях на равных началах с юридическими и физическими лицами, ответственность перед ними несут в форме гражданско-правовой ответственности.

Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

Контрольные вопросы

1. Понятие и источники муниципального права РФ.
2. Каковы конституционные принципы местного самоуправления в РФ?
3. Назовите органы местного самоуправления и их полномочия.
4. Муниципальная служба.
5. Экономическая основа местного самоуправления.
6. Ответственность органов местного самоуправления.