1. **Понятие и сущность местного самоуправления**
2. **Принципы и функции местного самоуправления**
3. **История развития местного самоуправления в России**
4. **Правовая основа местного самоуправления**
5. **Территориальная основа местного самоуправления**
6. **Финансово-экономическая основа местного самоуправления**
7. **Социальная основа местного самоуправления**
8. **Системы местного самоуправления зарубежных стран**
9. **Понятие муниципальной службы как вида публичной службы**
10. **Принципы организации и функционирования муниципальной службы**
11. **Правовой статус муниципального служащего**
12. **Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождение и прекращения**
13. **Система органов местного самоуправления. Общая характеристика и структура**
14. **Понятие и структура компетенции органов местного самоуправления**
15. **Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления**
16. **Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**
17. **Понятие и система гарантий местного самоуправления**
18. **Судебные и иные формы защиты местного самоуправления**
19. **Понятие ответственности органов местного самоуправления и ее виды**
    1. **Понятие и сущность местного самоуправления**

Легальное определение местного самоуправления дано в целом ряде правовых актов. В Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.  
   В Конституции РФ местное самоуправление понимается как самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.  
   Согласно Закону 1995 года местное самоуправление - это 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.  
   Закон 2003 года характеризует местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.  
   Два последних определения в основном совпадают. Ключевое отличие современного подхода - прямая характеристика местного самоуправления как формы народовластия, что точно отражает роль местного самоуправления в системе народовластия (ст. 3 Конституции РФ). Но в тоже время оба определения:  
  - подчеркивают активность населения при решении вопросов местного значения;  
  - сферой этой активности является круг проблем, охватываемых понятием «вопросы местного значения»;  
  - местное самоуправление осуществляется относительно самостоятельно, но в рамках закона. Самостоятельность выражается в организационной обособленности его органов в системе управления обществом и государством;  
  - население осуществляет местное самоуправление под свою ответственность.  
   К пониманию сущности местного самоуправления **сложились различные подходы.**   С точки зрения традиционного подхода сущность местного самоуправления проявляется в его соотношении с государственной властью. В основе различных позиций в рамках этого подхода по-прежнему лежат сложившиеся еще в XIX веке концепции местного самоуправления: теория свободной общины, общественная и государственная теории. Одни авторы противопоставляют местное самоуправление государственной власти, рассматривая его через призму теории естественного права и тесно связанной с ней теории «естественных прав общины». Эта теория основана на «естественном» процессе формирования общин, возникающих независимо от государства и отдельно от него. Вследствие этого община является особым, отличным от государства субъектом, она наделена «особыми», неотчуждаемыми правами. Другие авторы, исходя из государственной теории, считают местное самоуправление проявлением той же государственной власти, но наиболее приближенной к населению.  
   Методологическое значение для определения сущности местного самоуправления с позиций данного подхода имеют Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 года № 236-О, содержащее положение о том, что местное самоуправление реализуется на основе сочетания государственных и общественных начал, не изменяет природу местного самоуправления и не затрагивает право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения и Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года N 3-П, в котором Конституционный Суд указал, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной.  
   Таким образом, государственную власть и местное самоуправление объединяет понятие «публичной власти». Категория «публичная власть» была определена в решениях Конституционного Суда РФ в качестве родового понятия по отношению ко всем территориальным уровням организации населения в РФ.  
   В Российской Федерации существует две равноправные разновидности публичной власти - государственная власть и местная (муниципальная) власть. Каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками. Органы государственной власти решают вопросы государственного значения; органы местного самоуправления решают вопросы местного значения. Понятие «публичная власть» подчеркивает общность природы государственной власти и местного самоуправления, тогда как понятие «государственная природа» используется для характеристики исключительно органов государственной власти субъектов РФ.  
   Публичный характер муниципальной власти неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, в частности в Постановлении от 2 апреля 2002 года № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева». Конституционный Суд указал: «Местное самоуправление, составляющее одну из основ конституционного строя Российской Федерации, является выражением власти народа, служит для самостоятельного решения населением в пределах своих полномочий вопросов местного значения (статья 3, части 2 и 3; статьи 12 и 130, часть 1, Конституции Российской Федерации). В соответствии со статьей 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации местное самоуправление - как публичная (муниципальная) власть - осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления».  
    Понимание сущности местного самоуправления нельзя сводить только к пониманию его как разновидности публичной власти. Местное самоуправление следует рассматривать в контексте демократизации общества, в тесной связи с гражданским обществом и правовым государством. Местное самоуправление является материальной основой становления и развития институтов муниципальной демократии. В этом плане муниципальная демократия в нынешнем ее понимании - это универсальный, получивший признание, в том числе на международно-правовом уровне, институт демократической организации современного гражданского общества и правового государства. Институты муниципальной демократии, с одной стороны, представляют собой неотъемлемый элемент суверенной российской государственности, развивающейся на основе принципов единства государственного суверенитета (ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 4 Конституции РФ), верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4 Конституции), государственной целостности, единства государственной власти и основанной на этом общности принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (ч. 3 ст. 5, п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), единства экономического пространства (ч. 1 ст. 8, ст. 74 Конституции РФ) и т.д. С другой стороны, институты муниципальной (поселенческой) демократии представляют собой весьма специфичную, муниципально-правовую, форму реализации универсального принципа демократической государственности (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ) на местном, поселенческом, уровне человеческой жизнедеятельности, выступают в качестве институтов, говоря словами А.И. Солженицына, демократии «малых пространств: небольшого города, поселка, станицы, волости (группа деревень) и в пределах уезда (района)».  
   Эта позиция согласуется с выводами, содержащимися в аналитическом докладе Института современного развития: Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг.: вопрос о том, является ли местное самоуправление институтом гражданского общества или частью публично-властного механизма, не является принципиальными. Как форма самоорганизации граждан, местное самоуправление является институтом гражданского общества, а как форма управления публичными делами - уровнем публичной власти в России.

* 1. **Принципы и функции местного самоуправления**

Принципы местного самоуправления обеспечивают необходимую меру единства местного самоуправления в масштабах Российской Федерации. Раскроем важнейшие из них.

Местное самоуправление признается и гарантируется Конституцией РФ. Истоки этого принципа коренятся в весьма распространенной в теории конституционного и муниципального права позиции, согласно которой государство лишь признает существование местного самоуправления, а не учреждает его. Признавая местное самоуправление, государство считается с его традициями, демонстрирует свое расположение, ведь местные институты власти исторически много старше государственных.

Одного уважения со стороны государства к местному самоуправлению, быть может, было бы недостаточно, но Европейская хартия обязывает страны, подписавшие и ратифицировавшие ее, признать принцип местного самоуправления «во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства». Напоминание совсем нелишнее, тем более, что, согласно Хартии, местное самоуправление является одной из главных основ любого демократического строя.

Российская Федерация разделяет требования европейского сообщества, наделяя местное самоуправление высоким статусом одной из основ конституционного строя страны. Местное самоуправление рассматривается как форма отправления народом своей власти, как непременный спутник демократической России.

В Конституции РФ принцип местного самоуправления получил развернутое закрепление в отдельной главе и в нескольких самостоятельных статьях других глав. Сравнивая, например, российскую и французскую конституции, заметим, что территориальное самоуправление во Франции представлено всего одной конституционной нормой. Критики французской Конституции отмечают, что местного самоуправления во Франции просто нет.

Таким образом, с точки зрения официального государственного признания российское местное самоуправление вполне благополучно. Оно поддерживается развернутой системой гарантий: правовых, организационных, финансово-экономических. Некоторые из гарантий получили конституционное закрепление: право на судебную защиту; на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти; запрет на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133).

1. Принцип самостоятельности местного самоуправления реализуется посредством широкого набора специальных юридических норм, которые наделяют его собственной компетенцией, состоящей из предметов ведения (вопросов местного значения) и полномочий по их решению. Самостоятельность муниципальных органов допускается лишь в пределах полномочий местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ).
2. Принцип самостоятельности опирается на права муниципальных образований по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, формированию и исполнению местных бюджетов, ведению местного хозяйства, сообразуясь при этом с потребностями и ресурсами территории. В пределах полномочий местного самоуправления муниципальные органы как властные учреждения издают правовые акты, обязательные для применения в границах муниципального образования.
3. Принцип независимости органов местного самоуправления — самый спорный из всех концептуальных установок в области организации и функционирования этого института. Согласно Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Нарекания в адрес этой конституционной нормы поступают из различных сфер российского общества. Руководители исполнительных органов субъектов Федерации, представляющие главную оппозицию современной модели российского местного самоуправления, причину потери управляемости территориями муниципальных образований объясняют исключением местного самоуправления из государственной системы.

Статья 12 Конституции РФ вызывает критику значительной части специалистов в области конституционного и муниципального права. Некоторые из них характеризуют принятую в настоящее время конструкцию местной власти как суперреволюционную, а потому утопичную. Утверждается, что она резко диссонирует с известными моделями местного самоуправления в других странах.

В настоящее время заметно стремление федерального законодателя приблизить муниципальную власть к государственной (фактическое определение структуры местных органов; установление границ самоуправляющихся территорий; возможность введения внешнего управления в муниципальном образовании, т.д.).

1. Ответственность местного самоуправления как принцип его деятельности реализуется в различных, предусмотренных законодательством формах: перед населением конкретного муниципального образования; государством; физическими и юридическими лицами.

Ответственность местного самоуправления перед населением муниципального образования наступает в результате утраты его доверия. Однако возбуждение процедуры отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления требует обязательного установления в судебном порядке фактов конкретных правонарушений, допущенных депутатом, должностным лицом.

Ответственность местного самоуправления перед государством установлена за нарушение Конституции РФ, федерального и регионального законодательства, устава муниципального образования, а также неисполнение или ненадлежащее исполнение государственных полномочий. Меры ответственности: роспуск представительного органа местного самоуправления; отрешение от должности главы муниципального образования; признание недействующими в судебном порядке актов органов местного самоуправления; др.

Ответственность местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами предусмотрена в порядке, установленном федеральными законами.

**Основные функции местного самоуправления:**

- обеспечение реализации права граждан на решение вопросов местного значения, путем использования механизмов непосредственной демократии (местные выборы и местный референдум), деятельности выборных и представительных органов местного самоуправления, обеспечения гарантий местного самоуправления.

- управление муниципальной собственностью, выполняемое специальными органами местного самоуправления

- охрана общественного порядка, в соответствие со статьей 132 Конституции РФ

- обеспечение комплексного развития территории муниципального образования

- удовлетворение социальных и социально-бытовых потребностей населения.

**1.3 История развития местного самоуправления в России**

Большинство историков считают, что опыт местного самоуправления фактически был начат во время правления Ивана IV. До этого времени при управлении московским государством не было четких нормативных актов, которые бы регулировали этот процесс. На местах власть представлял княжеский наместник – кормленщик, который выполняя поручения князя по сборам податей и организации рекрутов, заботился в первую очередь о собственных интересах и очень мало интересовался благосостоянием местного населения.

Указ Ивана IV от 1556 года, который назывался «Приговор царской о кормлениях и о службах», можно считать началом земской реформы. По этому указу отменили понятное и привычное кормление и начали формировать учреждения земских властей.

Если в уезде или волости не было помещичьего землевладения, потому что обычно помещик, землевладелец стоял во главе управления, то посадские люди и черносошные крестьяне имели право выбирать старост и земских судей, целовальников. Все эти выборные были свои, местные и опирались на верхушку местной крестьянской общины.

В царствование Петра I реформированию подверглась вся административно- территориальная структура России. Самым важным в этих реформах было создание губерний, которые были сформированы после Указа «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов».

Начиная с 1708 года, в России появляются первые губернии, что было продиктовано как экономическими, так и военно-политическими причинами.

Губернии состояли из административного центра, которым являлся губернский город и уездов. Немного позднее, была создана такая административная единица как провинция, которая объединяла несколько уездов.

Одновременно проводилась и реформа управления городами. В Москве таким новым органом самоуправления стала Бурмистерская палата, а в других городах учреждались земские избы с выборными бурмистрами, которые ведали всей социальной сферой. Интересная деталь – суды были независимы от административных органов.

В царствование Екатерины II развитие местного самоуправления продолжалось. Губерниями стали управлять губернаторы, которых назначал Сенат, опираясь на губернские правления.

Выборы в Общую городскую думу осуществлялись один раз за три года. Председателем ее был городской голова. Представлены были все разряды с правом голоса. Непосредственно работой всех учреждений социальной сферы руководила Шестигласная дума. Был еще один орган – собрание «общества градского», при голосовании в котором имелся возрастной и имущественный ценз. На этом собрании выбирался городской голова и руководители всех основных структур. Собиралось такое собрание с позволения генерал-губернатора один раз в три года и только зимой. Значительными реформами по вопросам местного самоуправления отмечено царствование царя-освободителя Александра II.

В январе 1864 года им было подписано Положение о земских учреждениях, которое явилось следствием Реформы 1861 года об отмене крепостного права.

Была подготовлена и проведена земская реформа в 1864 году, а в 1870 – городская реформа. Их суть сводилась к децентрализации управления и развитию местного самоуправления, что выражалось в выборности местной власти. Кроме того, эта выборность подкреплялась финансовой независимостью. В результате этой реформы 60% собранных с территории платежей оставались в казне земства, и только 20% уходило в государственную казну. Вновь организованные Земства являлись сторонниками государственной власти и обеспечивали стабильность и правопорядок в обществе.

Земские учреждения состояли из земского собрания и земской управы, которые занимались управлением внутри губерний.

После революции 1917 года большевики упразднили земские управления как не отвечающие современному моменту. Дореволюционные органы местного самоуправления имели характерные черты. В них учитывались культурно-национальные и религиозные традиции, что было очень важно для многонационального состава российской империи.

В советское время одним из основных принципов организации и деятельности всех звеньев Советов являлся принцип демократического централизма. Этот принцип был положен в основу объединения всех Советов в одну систему. Принцип демократического централизма отражался и в конституциях советского периода, и в законах, регламентирующих организацию деятельности отдельных звеньев Советов. Это Закон о поселковых, сельских Советах народных депутатов РСФСР (1968 г.); Закон о городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР (1971 г.); Закон о краевом, областном Совете народных депутатов (1980 г.).

В целом местное самоуправление стало рассматриваться как институт, свойственный исключительно буржуазной демократии. Только в начале 60-х гг. XX в. постепенно вновь стали развиваться исследования о местном территориальном самоуправлении. Снова проблема правового статуса местных органов власти была поднята в период подготовки и обсуждения проекта Конституции СССР 1977 г. Итогом стало закрепление в Конституции положения о наличии в Советском Союзе системы местных органов государственной власти, в принципиальном плане не отличающегося от ранее действовавшего конституционного положения.

Новый этап в развитии местного самоуправления был связан с принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и 6 июля 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Данные Законы сыграли определенную роль в развитии местного самоуправления. Однако противостояние представительных органов (Советов) и исполнительных органов, определенная конфронтация органов государственной власти и местных органов - это в итоге привело к роспуску местных Советов. В октябре 1993 г. в рамках разрешения кризиса власти в Российской Федерации было издано Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года.

Согласно данному Положению:

1) органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являлись выборные и другие органы местного самоуправления - собрание представителей, глава местного самоуправления.

На территориях, включающих несколько городских или сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления мог быть создан единый орган местного самоуправления соответствующих территорий;

2) в городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек местное самоуправление могло осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборным главой местного самоуправления, который периодически отчитывается перед собранием, сходом. В иных населенных пунктах (городах, городских, сельских поселениях и др.) предусматривалось создание представительных коллегиальных органов местного самоуправления и главы местного самоуправления.

В городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек глава администрации назначался главой администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа либо избирался населением;

3) выборный представительный орган местного самоуправления работал, как правило, на непостоянной основе и созывался на свои заседания соответствующим главой местного самоуправления. При этом решения выборного представительного органа подписывались главой местного самоуправления.

В компетенцию выборного представительного органа местного самоуправления входило: утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также установление местных налогов и сборов (по представлению и согласованию с главой местного самоуправления), утверждение программы развития территорий, принятие положения (устава) о местном самоуправлении, осуществление контроля за деятельностью главы местного самоуправления;

4) в компетенцию главы местного самоуправления входило: управление муниципальным хозяйством, распоряжение имуществом и объектами муниципальной собственности, разработка местного бюджета, обеспечение его исполнения, а также выполнение иных исполнительно-распорядительных функций. Причем данные функции глава местного самоуправления осуществлял непосредственно или через образуемые им органы;

6) органы местного самоуправления наделялись правом самостоятельно определять структуру местного самоуправления.

Важнейшей вехой в развитии местного самоуправления стало принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., отнесшей к основам конституционного строя такие положения, как отнесение местного самоуправления к формам народовластия, гарантированность местного самоуправления, наличие у местного самоуправления собственных полномочий, организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, существование муниципальной собственности, в том числе на землю.

После принятия новой Конституции Российской Федерации Президентом России в целях дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления, обеспечения его государственной поддержки был издан Указ от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации».

Разработка Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и его принятие ознаменовали новый этап в развитии муниципального права.

**2.1 Правовая основа местного самоуправления**

Правовую основу местного самоуправления составляют: — Европейская хартия о местном самоуправлении, — Конституция Российской Федерации,

- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

- другие федеральные законы;

- конституции, уставы субъектов Российской Федерации, — законы субъектов Российской Федерации,

- уставы муниципальных образований,

- другие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

Одной из наиболее глубоких и стабильных основ местного самоуправления является Конституция Российской Федерации. Именно в Конституции впервые закреплены исходные начала организации и деятельности местного самоуправления, определены его место и роль в государственно-правовой структуре российского общества.

Конституцией РФ утверждены местное самоуправление как одна из форм осуществления народовластия, признание и гарантированность местного самоуправления, обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, определение форм местного самоуправления, обязательный учет исторических и иных местных традиций, государственная гарантия и судебная защита местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации Федеральный закон относит установление и обеспечение федеральных гарантий местного самоуправления: государственных минимальных социальных стандартов; федеральных программ развития местного самоуправления; порядка судебной защиты прав местного самоуправления; порядка судебной защиты прав местного самоуправления и т.д.

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют правовое регулирование местного самоуправления: принимают, например, законы субъектов Федерации о местном самоуправлении, о муниципальных выборах, о местном референдуме, о муниципальной службе.

Устав муниципального образования:

1) обладает признаками учредительного документа. Именно в уставе определяется (учреждается) сама система местного самоуправления, структура его органов. Единственное требование — обязательное наличие выборного органа;

2) принимается самим населением муниципального образования или его представительным органом при непосредственном участии населения (в форме обсуждения проекта устава);

3) по предмету своего регулирования является актом всеобъемлющего характера. Он призван закрепить и урегулировать отношения не в одной какой-либо сфере общественной жизни, а во всех основных областях жизнедеятельности местного сообщества и его членов;

4) служит основой дальнейшего местного нормотворчества и обладает высшей юридической силой по отношению ко всем другим актам данного муниципального образования.

Устав является источником права и рассматривается как разновидность актов кодификационного значения. Действующим законодательством предусмотрены различные случаи принятия уставов как одной из форм нормативно-правовых актов, призванных: урегулировать организацию и порядок деятельности в определенной сфере государственного управления (Устав железных дорог, например). Устав как особый вид нормативно-правовых актов характеризуется тем, что призван закрепить организацию, устройство той или иной социальной системы, установить правовые основы ее функционирования, т.е. закрепить правовой статус.

Характеристика устава как акта местного нормотворчества:

1) устав муниципального образования обладает признаками учредительного документа. Именно в уставе определяется (учреждается) сама система местного самоуправления, структура его органов. Причем это решается на основе полной самостоятельности, независимости от государственных органов. Единственное требование, предъявляемое законодательством, — обязательное наличие выборного органа;

2) устав муниципального образования принимается самим населением муниципального образования или его представительным органом при непосредственном участии населения (в форме обсуждения проекта устава);

3) по предмету своего регулирования устав муниципального образования является актом всеобъемлющего характера. Он призван закрепить и урегулировать отношения не в одной какой-либо сфере общественной жизни, а во всех основных областях жизнедеятельности местного сообщества и его членов;

4) служит основой дальнейшего местного нормотворчества и обладает высшей юридической силой по отношению ко всем другим актам данного муниципального образования. В этом плане можно рассматривать и системообразующие функции устава.

Устав муниципального образования как раз и призван закрепить, установить организацию, устройство этих системных компонентов в их единстве и взаимосвязи. К системным компонентам относятся: население муниципального образования, территория со всеми ее природно-географическими, хозяйственно-экономическими и другими характеристиками, структура и организация власти и управления.

Такой подход вытекает и из требований действующего законодательства о местном самоуправлении, в том числе из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления». В нем определяется перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны быть закреплены в уставе:

- 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 и должностных лиц местного самоуправления;

- срок полномочий депутатов представительных органов, членов других выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;

- основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;

- порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления;

- статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов и 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 основа 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.

Между тем указанный перечень, являясь обязательным, не является закрытым. В уставе муниципального образования могут быть прописаны 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.

Принятый устав подлежит официальному опубликованию, только после этого он вступает в силу. Но условием вступления в силу является, кроме того, его государственная регистрация в порядке, установленном законом субъекта Федерации. Смысл государственной регистрации заключается в том, чтобы проверить, соответствует ли устав законодательству России и субъекта Федерации, а также соблюдена ли процедура его принятия.

Как правило, регистрация устава муниципального образования проводится управлением юстиции субъекта Федерации. В некоторых субъектах Федерации уставы регистрируют законодательные (представительные) органы власти субъекта Федерации (в Самарской, Томской областях и др.). Основанием для отказа в государственной регистрации может быть только противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам и законам субъекта Федерации. Отказ в государственной регистрации может быть обжалован гражданами в судебном порядке.

2.2. **Территориальные основы местного самоуправления**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**2.3.Финансово-экономическая основа местного самоуправления**

По-настоящему эффективное местное самоуправление должно обладать соответствующей экономической основой. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Согласно ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации муниципальная собственность признается и защищается наравне с частной, государственной и иными формами собственности. В части 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

В собственности муниципальных образований может находиться:

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

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

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

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

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

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, перечисленным выше, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

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

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

Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом.

Согласно ст. 51 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

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

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Муниципальные предприятия и учреждения.

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

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

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

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

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

Полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения могут полностью или частично осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района.

Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные и (или) региональные органы государственной власти отчеты об исполнении местных бюджетов.

В местных бюджетах раздельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными и региональными законами, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов.

Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования. Это может осуществляться, например, путем вывешивания данных документов на информационных стендах и т.п.

Деятельность органов местного самоуправления муниципального образования и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проекта местного бюджета, утверждению и исполнению бюджета, а также по контролю за его исполнением, как правило, регулируется положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе муниципального образования, принимаемым решением представительного органа в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Федерации.

В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению местного бюджета, осуществлению контроля за его исполнением, утверждению отчета об исполнении бюджета, входят представительный орган, глава муниципального образования, администрация муниципального образования, контрольный орган и иные органы, должностные лица, на которые федеральным и региональными законодательствами, муниципальными правовыми актами возложены бюджетные полномочия.

2.4. **Организационные и социальные основы местного самоуправления**

**Организационная и социальная основы**местного самоуправления тесно связаны между собой. Их соотношение вызывает дискуссии в юридической литературе. Рассмотрим вопрос о природе и понятии этих двух типов общественных отношений местного самоуправления.

Социальная основа включает в себя жителей муниципального образования, образующих социально-территориальную (поселенческую) общность, а также функции социального характера.

Законодательство Российской Федерации и ее субъектов закрепляет социальную природу местного самоуправления. Это проявляется в том, что местное самоуправление осуществляется обязательно в населенных пунктах, то есть там, где проживают люди. Кроме того, социальный характер выражен в целой системе прав граждан на местное самоуправление. Каждый житель в отдельности и сообщество в целом обладают правом участия:

-  в выборах органов и должностных лиц местного самоуправления;

-  в местных референдумах;

-  в собраниях (сходах);

-  в проведении отзыва депутатов и других выборных должностных лиц;

-  в митингах; демонстрациях, шествиях и пикетировании;

-  в осуществлении народной правотворческой инициативы и т.д.

Реализуя эти права, тем самым, жители становятся участниками процесса управления, которое имеет социальный характер. Социальная общность, являясь субъектом отношений, сознательно организует все процессы, связанные с осуществлением управления. Действия жителей направлены на установление, изменение и прекращение определенной группы прав и обязанностей, образуемых ими других субъектов местного самоуправления, а также субъектов не формируемых ими, но вступающих с ними в различные отношения.

Социальная основа местного самоуправления тесно связана с организационной основой, так как организационная основа производна от социальной. Это означает, что социальная основа является первичной по отношению к организационной. Они соотносятся как система (социальная основа) и ее элемент (организационная основа).

Социальная основа состоит из более широкого круга общественных отношений, нежели организационная.

**Социальную основу местного самоуправления**можно определить как совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся по поводу реализации социальных функций местного самоуправления.

Как видно, организационная основа является составной частью социальной основы. Местное сообщество, состоящее из социальных групп, индивидуумов, не только непосредственно решает задачи местного значения, но еще и создает организационную основу местного самоуправления, через которую осуществляется опосредованное социальное управление.

Таким образом, можно сделать вывод, что социальная основа местного самоуправления является корневой системой местного самоуправления, от которой произрастают другие основы местного самоуправления.

Социальная основа тесно связана и с территориальной основой. Это две взаимозависимых группы отношений, складывающихся в местном самоуправлении. Весьма важный вывод о взаимосвязи этих двух основ делает B.C. Барулин. Он считает, что территория является естественной предпосылкой в любой существующей и функционирующей социальной общности, ибо общностей вне конкретных территорий вообще нет и не может быть. Пожалуй, это абсолютно точное утверждение, как с точки зрения объективного, так и субъективного права.

В состав организационной основы целесообразно включение выборных должностных лиц местного самоуправления, которые непосредственно организуют работу представительных и исполнительных органов местного самоуправления и связаны с выполнением организационно-распорядительных Или административно-хозяйственных обязанностей.

Как уже было замечено, в состав социальной основы входят не только жители как социально-территориальная (поселенческая) общность, но и функции социального характера, которые занимают значительное место в системе местного самоуправления. Если рассматривать соотношение терминов «функции» и «органы», с точки зрения их первичности, то можно утвердительно сказать, что термин «функции» является первичным по отношению к термину «орган» (организация, учреждение). Объясняется это следующим.

Вначале появился человек, затем сформировались направления его деятельности, т.е. функции. Объединение людей в племена, общины, союзы общин потребовало увеличения объема и числа функций. То есть формируется целая система направлений деятельности. В целях упорядочения выполнения этих функций возникла необходимость создания аппарата управления, то есть органов (организаций).

В общине, например, важнейшие направления деятельности осуществлялись собраниями ее членов, в то же время большая их часть реализовывалась в оперативном порядке выборными должностными лицами, которые имели своих помощников, т.е. аппарат управления. Из этого следует, что институт должностного лица, а также органа власти, как организующих элементов, возникает с определенной целью, для реализации уже сложившихся в естественных условиях функций. То есть органы создавались на основе сложившихся функций и для реализации этих функций. Без человека, без функций нет необходимости в создании органа, и тем более, организационной структуры.

**Организационная основа местного самоуправления**представляет собой совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, касающихся структуры органов местного самоуправления, порядка, форм и принципов их деятельности, а также выборных должностных лиц местного самоуправления.

**2.5. Системы местного самоуправления зарубежных стран.**

В зарубежных государствах накоплен значительный опыт действия различных моделей местного самоуправления. Принято считать, что существует определенный набор моделей местного самоуправления, которые сформировались в Европе и распространились в определенных вариациях по всему миру. Появление тех или иных моделей было обусловлено спецификой социальной организации соответствующих обществ (в том числе, их политической и правовой культурой). Эти модели отличаются по порядку формирования органов местного самоуправления, предметам ведения местного самоуправления, характеру и особенностям взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, степенью детализации государством компетенции местного самоуправления, уровнем свободы муниципалитетов при оказании ими публичных услуг жителям, степенью фискальной автономии местного самоуправления.  
  В качестве классических моделей местного самоуправления принято обозначать **англосаксонскую и континентальную (романскую) модели.**  
  Англосаксонская муниципальная система существует в Великобритании, США, Канаде, Австралии и ряде других стран. Она сложилась в странах с традиционно высоким уровнем гражданских свобод, относительной слабостью бюрократического аппарата и характеризуется максимальным уровнем самостоятельности местного самоуправления. В научной литературе именно ее традиционно называют первой муниципальной системой. **Основные признаки англосаксонской муниципальной системы:**  - органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти;  
  - основная единица местного самоуправления - приход;  
  - местное самоуправление рассматривается как отдельный институт относительно власти государственной; муниципалитеты признаются автономными территориальными образованиями, осуществляющими делегированную им власть; государство и муниципалитеты работают как бы параллельно: отсутствует возможность совмещения функций местного самоуправления и государственного управления на местном уровне, при этом отдельные государственные администрации на местах также не создаются;  
  - предметы ведения местных властей определяются государством в качестве «закрытого списка», но в пределах закона, обычая, судебного прецедента местные власти самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства (принцип «действия в рамках предоставленных полномочий»);  
  - свобода местных сообществ делать выбор, какие муниципальные услуги и в каком объеме они хотят иметь, считается более важной, чем желание обеспечить всем гражданам страны одинаковый набор социальных услуг;  
  - соответственно, в вопросах финансового обеспечения муниципалитетов основную роль играют собственные доходы местных бюджетов; фискальной автономии муниципалитетов отдается приоритет по сравнению с механизмами выравнивания уровня их бюджетной обеспеченности;  
  - государственный контроль местных властей осуществляется преимущественно судебными органами; специальные государственные органы и должностные лица, уполномоченные контролировать на местах работу выборных органов, отсутствуют.  
  Вторая основная муниципальная система получила название французской (континентальной, романской). Она сложилась в странах с исторически более сильной ролью государственного аппарата (независимо от того, централизован он или автономизирован по областям). Организация муниципальной системы по «романскому» образцу характерна для Франции, Италии, Испании, Бельгии, стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки.  
**Главное отличие** **романской системы местного самоуправления** от англосаксонской заключается в характере взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Для этой системы свойственно:  
  - баланс «местного самоуправления» и «управления сверху» выстраивается на сочетании выборности (автономии) и назначения (централизации); обычной практикой является создание органов, одновременно подотчетных представительным органам и вышестоящим государственным администрациям; муниципальная власть в известной мере входит в иерархическую систему государства;  
  - формальный перечень компетенций местного самоуправления законодательно может быть открытым, но существенно ограниченным в интересах защиты рыночных институтов от избыточного вмешательства муниципалитета и пресечения нерационального использования средств налогоплательщиков; выход муниципалитета за пределы предметов своего ведения чреват предусмотренными законом санкциями;  
  - стандартизации муниципальных услуг, обеспечению единых условий жизни граждан отдается приоритет относительно права местного сообщества самостоятельно определять свои потребности;  
  - финансовое выравнивание серьезно ограничивает фискальную автономию муниципалитетов;  
  - автономия местного самоуправления ограничивается необходимостью согласования муниципалитетами решения определенных вопросов своей компетенции, а также деятельностью на местах специальных органов и должностных лиц государства, уполномоченных на контроль муниципальных властей.  
  Окончательные контуры этой системы определились во Франции после принятия в 1982 года Закона «О правах и свободах местных коллективов», согласно которому:  
  - основной единицей местного самоуправления является коммуна, население которой избирает муниципальный совет сроком на 6 лет;  
  - избирательное право имеют граждане Франции, достигшие 18 лет;  
  - в компетенцию муниципального совета входит решение всех вопросов местного значения, за исключением тех, которые представляют непосредственно полномочия мэра;  
  - решения совета, принятые в пределах его компетенции, приобретают обязательную силу при условии, что они переданы представителю государства в департаменте и опубликованы;  
  - муниципальный совет на своей первой сессии избирает мэра, который является председателем коммуны; готовит сессии муниципального совета и исполняет его решения; управляет имуществом коммуны и имеет право совершения гражданско-правовых сделок; представляет интересы коммуны в судебных органах; назначает служащих и принимает решения об административных поощрениях и взысканиях; председательствует в административных комиссиях и др. Мэр уполномочен обеспечивать правопорядок и безопасность, принимать в связи с этим необходимые решения, включая санкции на арест, а также может выполнять иные полномочия, в том числе и те, которые ему может делегировать муниципальный совет.  
  Сходные системы регионального самоуправления во Франции существуют также на уровне департаментов и регионов.  
  Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляют государственные должностные лица - префекты департаментов и супрефекты коммун. Эти государственные должностные лица являются представителями центрального правительства Франции. Государственному контролю подлежат все без исключения решения органов местного самоуправления. Если представитель государства считает решение незаконным, он вправе предложить принявшему его органу отозвать или изменить его, а в случае непринятия мер - передать дело в административный суд. Обращение представителя государства в суд возможно и без предварительного обращения к издавшему решение органу.  
  Контролю подлежит исключительно законность решений, предлагать органам местного самоуправления изменить свое решение по мотивам иного понимания целесообразности представители государства не вправе.  
  Наряду с указанными муниципальными системами в зарубежных странах встречаются и иные системы - как разновидности двух основных систем, так называемые смешанные системы, так и отдельные модели местного самоуправления. Идеологически они тяготеют к романской модели, однако уровень реальной автономии муниципалитетов в них обычно значительно выше. В Германии, например, в законодательстве реализован принцип разделения местных администраций на муниципальные (уровень сельской коммуны и внутрирайонного города; уровень района и не входящего в район города) и государственные (уровень округа в земле) в сочетании с контрольными полномочиями государственных органов за местным самоуправлением (руководитель администрации округа осуществляет контроль сельских коммун и внутрирайонных городов, а министерство внутренних дел земли - контроль районов и не входящих в районы городов). В части компетенции в Германии проведено разграничение «обязательных» и «добровольных» задач, выполняемых коммунами и городами, что также подчеркивает «промежуточный» характер ее муниципальной системы среди моделей местного самоуправления. В целом же уровень автономии муниципалитетов в континентальной Европе дифференцируется по оси «Север - Юг», достигая максимума в странах Скандинавии (Финляндии, Дании) и Нидерландах. Очевидно, такое положение дел связано как с ментальными особенностями граждан различных европейских стран (уровень гражданских свобод и восприятия индивидуалистских ценностей выше в Северной Европе), так и географической спецификой (степень физического освоения территорий и плотность населения и коммуникационная доступность, напротив, выше в южно-европейских странах).  
  Общими для стран с развитыми демократическими институтами являются тенденции как к сближению названных моделей местного самоуправления, так и к усилению децентрализации управления, в том числе повышению автономии местного самоуправления, его роли и влияния на решение публичных дел.

**3.1. Понятие муниципальной службы как вида публичной службы**

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

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

Федеральный закон Федеральный закон от 2 марта2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» установил общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации.

Муниципальная служба основана на следующих принципах:

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

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

-  самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;

-  профессионализма и компетентности муниципальных служащих;

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

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

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

-  правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;

-  внепартийности муниципальной службы.

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

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

-  единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;

-  единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;

-  единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;

-  учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

-  соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

-  соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

**3.2. Права и обязанности муниципального служащего**

Права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами.

Как правило, ***муниципальный служащий имеет право*** на:

-  ознакомление с должностными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности;

-  обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

-  оплату труда и другие выплаты в соответствии с законодательством;

-  отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

-  получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления;

-  доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;

-  ознакомление со служебными документами о нем до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов;

-  защиту сведений о нем;

-  должностной рост на конкурсной основе, профессиональную переподготовку, повышение квалификации;

-  членство в профессиональном союзе;

-  проведение по его заявлению служебной проверки;

-  государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом;

-  защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушения;

-  медицинское страхование;

-  государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества и др.

Как правило, ***муниципальный служащий обязан:***

-  соблюдать Конституцию Российской Федерации, законодательство, устав муниципального образования и муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

-  исполнять свои должностные обязанности;

-  соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

-  исполнять поручения руководителей, данные в пределах их полномочий;

-  поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения своих должностных обязанностей;

-  соблюдать служебный распорядок органа местного самоуправления;

-  не разглашать сведения, составляющие охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

-  сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства;

-  соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению;

-  беречь муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей и др.

Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (ст. 11) установлены ограничения, связанные с муниципальной службой.

***Муниципальный служащий не вправе:***

-  заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

-  быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания, депутатом законодательного органа субъекта Федерации, депутатом представительного органа, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления;

-  заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

-  состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом или если в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными и региональными законами, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

-  быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он состоит на муниципальной службе либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему;

-  использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию;

-  получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;

-  получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей;

-  выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органов местного самоуправления муниципального образования с органами местного самоуправления других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

-  принимать участие в забастовках;

-  использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений.

Муниципальные служащие не вправе образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов. Это ограничение направленно на реализацию указанного выше принципа внепартийности муниципальной службы.

Муниципальный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию муниципального образования на время прохождения муниципальной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Муниципальный служащий ежегодно в соответствии с федеральным законом, а также гражданин при поступлении на муниципальную службу обязаны представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, которые являются объектами налогообложения.

***Дисциплинарная ответственность муниципального служащего.***

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 и региональными законами.

Как правило, за совершение должностного проступка на муниципального служащего могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с муниципальной службы. При этом за каждый должностной проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

**3.3. Прохождение муниципальной службы**

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

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

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

***Стаж муниципальной службы.***

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

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

***Основания для прекращения муниципальной службы.***

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

-  достижения предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы;

-  прекращения гражданства Российской Федерации;

-  несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации";

-  разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

-  лишения муниципального служащего вступившим в законную силу решением суда права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока.

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

**3.5. Органы местного самоуправления: понятие, виды, общая характеристика**

Под *органами местного самоуправления,* как правило, понимают выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Это органы местных саморегулируемых территориальных сообществ, муниципальных образований, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее исполнение своих полномочий. Органы местного самоуправления обладают следующими особенностями:

1. не входят в систему органов государственной власти (в соответствии со ст. 12 Конституции);
2. в случае наделения их отдельными государственными полномочиями они могут участвовать в осуществлении государственных функций, и их деятельность в данном случае будет находиться под контролем государства (в соответствии со ст. 132 Конституции).

Статья 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее в этой главе – Закон о местном самоуправлении 2003 г.) четко определяет структуру органов местного самоуправления, включая в нее следующие элементы: 1) представительный орган муниципального образования; 2) глава муниципального образования; 3) местная администрация; 4) контрольный орган муниципального образования; 5) иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом. Причем наличие первых трех элементов в системе органов местного самоуправления является обязательным.

В системе муниципальных органов власти особое место занимает **представительный орган** местного самоуправления как выборный орган, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Наименования представительного органа местного самоуправления различны. В зависимости от исторических, национальных и иных традиций представительный орган может называться: дума, совет, муниципальный совет, сход, собрание, собрание представителей, рада, курултай, джирге, круге и т. п.

Представительный орган осуществляет вопросы *исключительного ведения* - это вопросы, не требующие проведения референдумов, опросов общественного мнения, публичных обсуждений, которые вправе решать только представительный орган местного самоуправления и никакие иные органы. Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 35), в исключительном ведении представительного органа местного самоуправления находятся следующие вопросы: 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах; 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Перечисленные полномочия представительных органов – это минимальный, но не исчерпывающий перечень их прав и обязанностей. Полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований, где в соответствии с законодательством субъектов РФ они могут быть расширены (но не сужены). В случае, когда перечень полномочий достаточно широк, роль представительных органов с общей системе органов местного самоуправления значительно возрастает.

Структура представительного органа местного самоуправления – внутреннее строение органа, которое по законодательству определяется населением муниципального образования самостоятельно. К структурным элементам представительного органа местного самоуправления, как правило, относятся: 1) руководящее звено (председатель); 2) функционально-отраслевые подразделения (постоянные и временные комиссии); 3) территориальные структуры (депутатские группы); 4) политические фракции; 5) рабочий аппарат.

*Председатель* организует работу представительного органа муниципального образования: созывает и ведет заседания представительного органа; контролирует и обеспечивает выполнение регламента представительного органа; подписывает решения, протоколы заседаний, другие документы представительного органа; организует выполнение решений представительного органа; координирует деятельность постоянных и иных комиссий; решает иные вопросы, которые ему могут быть поручены представительного органа или возложены действующим законодательством.

*Постоянные комиссии* как функционально-отраслевое структурное подразделение представительного органа местного самоуправления занимают особое место в структуре органа. К задачам постоянных комиссий представительного органа местного самоуправления относятся следующие вопросы: а) разработка предложений для рассмотрения на заседаниях; б) подготовка заключений и проектов решений по вопросам ведения представительного органа; в) содействие органам местного самоуправления и депутатам в их работе по осуществлению решений представительного органа; г) контроль в пределах полномочий представительного органа за деятельностью городской администрации, ее структурных территориальных подразделений, а также за работой предприятий, учреждений и организаций по выполнению решений представительного органа.

**Исполнительные органы** местного самоуправления – органы, осуществляющие организационно-управленческие и исполнительно-распорядительные функции, направленные на исполнение федеральных законов, законов субъекта РФ и местных нормативных актов, а также наделенные уставом муниципального образования собственной компетенцией. Исполнительным органом местного самоуправления является местная администрация (мэрия).

*Местная администрация* (от лат. administratio – управление, руководство) – исполнительный орган в системе местного самоуправления, возглавляемый главой муниципального образования (главой администрации), осуществляющий следующие организационно- распорядительные функции: 1) исполнение федеральных законов, законов субъекта РФ и местных нормативных актов; 2) разработка проекта бюджета муниципального образования и его исполнение; 3) управление муниципальной собственностью; 4) разработка программ социально-экономического развития муниципального образования и их исполнение и т. п.

К структурным элементам местной администрации, как правило, относятся: 1) руководящее звено (глава местной администрации и его заместители); 2) аппарат администрации; 3) департаменты, управления, комитеты; 4) территориальные (районные) структурные единицы местной администрации.

*Глава местной администрации* руководит деятельностью исполнительных органов муниципального образования на основе единоначалия. Все исполнительные органы местного самоуправления подотчетны ему и ответственны перед ним. Глава местной администрации несет персональную ответственность за надлежащее функционирование исполнительных органов городского самоуправления. В соответствии с уставом муниципального образования глава местной администрации выполняет следующие функции: а) организует формирование и исполнение бюджета муниципального образования; б) руководит непосредственно и через подчиненные органы предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися в муниципальной собственности;

в) обеспечивает соблюдение законности, прав и свобод граждан;

г) отменяет правовые акты подчиненных органов управления администрации; д) организует разработку проектов планов, программ, правовых актов и вносит их на рассмотрение представительного органа муниципального образования; е) заключает договоры, соглашения; ж) применяет меры поощрения, привлекает к дисциплинарной ответственности назначаемых им муниципальных служащих.

Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 37) главой местной администрации может быть: 1) глава муниципального образования; 2) лицо, назначаемое по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

При проведении конкурса представительный орган муниципального образования решает следующие вопросы: а) определяет порядок проведения конкурса (принимая положение о конкурсе на замещение должности главы местной администрации); б) устанавливает состав конкурсной комиссии (в том числе и общее число членов комиссии); в) назначает членов конкурсной комиссии в муниципальных районах и городских округах назначает только /3, а /3 назначается законодательным органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ); г) выбирает лицо на должность главы местной администрации из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса; д) утверждает условия контракта главы администрации (принимая примерный контракт, заключаемый с главой местной администрации); е) утверждает структуру местной администрации по преставлению главы местной администрации; ж) вправе выступать инициатором расторжения контракта с главой местной администрации.

Высшим должностным лицом в системе органов местного самоуправления является *глава муниципального образования.* Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 36), глава муниципального образования: 1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава; 2) в случае избрания на муниципальных выборах он либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию; 3) в случае избрания представительным органом муниципального образования, является председателем представительного органа муниципального образования; 4) не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации; 5) в случае формирования представительного органа муниципального района из числа представителей выборных органов поселений является председателем представительного органа муниципального района.

Таким образом, реализуется принцип разделения властей на местномуровне. Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 36), в сельских поселениях (как правило, малочисленных) допускается совмещение полномочий председателя представительного органа местного самоуправления и главы местной администрации.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 36), глава муниципального образования обладает следующими полномочиями:

1. представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования (представительские полномочия подразумевают, что с перечисленными субъектами глава муниципального образования вправе подписывать соглашения, высказывать позицию от имени всего муниципального образования, за исключением специально оговоренных в законодательстве или уставе муниципального образования случаях);
2. подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
3. издает в пределах своих полномочий правовые акты;
4. вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Приведенные полномочия принадлежат главе муниципального образования независимо от способа его избрания и от того, какой орган он возглавляет. Уставы муниципальных образований расширяют данный перечень полномочий главы муниципального образования с учетом того, какой орган он возглавляет – представительный или исполнительный. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению муниципального образования и представительному органу местного самоуправления.

**4.1. Понятие и структура компетенции органов местного самоуправления**

Слово компетенция происходит от латинского competentia - ведение, способность, принадлежность по праву. Понятие компетенции складывается из двух элементов: предметов ведения и полномочий.

КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Предметы ведения - это круг вопросов, совокупность общественных отношений, на которые распространяется юрисдикция данного субъекта.  
Полномочия - это совокупность прав и обязанностей субъекта, необходимых для осуществления целей и задач функционирования.   
Соответственно, компетенция органов местного самоуправления - это права и обязанности органов местного самоуправления по предметам их ведения.  
Компетенция определяется и ограничивается законодательством и другими нормативными актами.  
2. Предметы ведения органов местного самоуправления.  
К предметам ведения органов местного самоуправления относятся:  
а) предметы исключительного ведения, которые определены в ст. 6 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ".  
Во-первых, это организационные вопросы, касающиеся формирования органов местного самоуправления, закрепления структуры в Уставах муниципальных образований и пр.  
Во-вторых, вопросы, связанные с организацией финансово-экономической сферы жизнедеятельности муниципального образования, это, например:  
- формирование, управление и распоряжение муниципальной собственностью;  
- бюджетная сфера;  
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования.  
В-третьих, вопросы, связанные с развитием социально-культурной сферы жизнедеятельности муниципального образования, это, например:  
- организация, содержание и развитие муниципальных предприятий и учреждений здравоохранения, образования, культуры и социальной поддержки населения;  
- создание условий для деятельности средств массовой информации.  
В-четвертых, вопросы, связанные с обеспечением безопасности населения, это, например:  
- охрана общественного порядка;  
- обеспечение противопожарной безопасности;  
- обеспечение экологической безопасности.  
Перечень вопросов местного значения, содержащийся в законе, не является исчерпывающим, поскольку может быть расширен законами субъектов Российской Федерации. Кроме этого, муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти;  
б) предметы совместного с органами государственной власти ведения. Громадное большинство областей общественной жизни в силу их сложности нельзя однозначно отнести к сферам исключительной компетенции ни органов местного самоуправления, ни органов государственной власти. Этот факт предопределяет наличие так называемых предметов совместного ведения, полномочия по которым разграничиваются заключением соответствующих договоров.  
Законодательством не определен перечень вопросов совместного ведения, его необходимо определять методом сравнительного исследования норм Конституции РФ и федерального законодательства.  
В зависимости от особенностей предметов ведения органы местного самоуправления можно подразделить на:   
а) органы общей компетенции, к которым относятся представительные органы местного самоуправления и местная администрация, поскольку предметы их ведения охватывают практически все сферы местной жизни;  
б) органы специальной компетенции, к которым относятся структурные подразделения органов местного самоуправления, ведающие отдельными сферами местной жизни, например, комитеты, управления или отделы городской администрации.

3. Полномочия органов местного самоуправления.  
Полномочия органов местного самоуправления подразделяются на три группы:  
а) "собственные", т.е. полномочия по предметам исключительного ведения. Эти полномочия закреплены как в ст. 6 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", так и в специальном отраслевом законодательстве РФ и субъектов федерации, а также в Уставах муниципальных образований (например: создание муниципальных предприятий, назначение муниципальных выборов, составление проекта бюджета и пр.);  
б) полномочия по предметам совместного ведения. Эти полномочия фиксируются в соответствующих договорах о разграничении полномочий по предметам совместного ведения, заключаемых между органами государственной власти и органами местного самоуправления в конкретных сферах общественной жизни;  
в) отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления законом РФ или субъекта федерации. Эти полномочия закреплены либо в отраслевом законодательстве, например, в Градостроительном Кодексе РФ, ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" и пр. Кроме этого, могут приниматься и специальные законы о передаче отдельных государственных полномочий в отдельной сфере общественных отношений.

Полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления, по объему реализуемых прав и исполняемых обязанностей, а также по широте регулируемых общественных отношений подразделяются на:  
а) полномочия общего характера. Контрольные полномочия Думы, например, реализуются в различных формах и затрагивают практически все сферы жизнедеятельности местного сообщества;  
б) полномочия конкретного характера. Финансовое управление администрации, например, обязано подготовить проект бюджета на следующий финансовый год, сведя сметы доходов и расходов структурных подразделений администрации.

4.2. **Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления**

Местное самоуправление, хотя и является независимым звеном в системе публичной власти РФ, отнюдь не исключается из процесса управления государством в целом. Систему органов государственной власти нельзя считать устойчивой до тех пор, пока она не подкреплена эффективным механизмом самоуправления территорий. Гражданин государства в первую очередь житель, и лишь потом участник политических процессов. Почти все государственные решения, затрагивающие его интересы, проходят через местные органы власти.

В процессе осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления своих функций происходит неизбежное взаимодействие между данными управляющими структурами.

Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления можно определить как совокупность организационно‑правовых форм и методов, направленных на совместное решение как общегосударственных, так и местных вопросов. Данное взаимодействие строится на определенных принципах, которые определяют следующее: какими должны быть взаимоотношения между органами государственной власти и местного самоуправления; какой должна быть модель поведения в отношениях этих органов друг с другом; какие идеи должны лежать в их основе.

Сложность проблемы заключается в необходимости различить принципы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, и те принципы, на основе которых должны быть организованы их взаимоотношения. Здесь есть определенная тождественность, но есть и различия.

Принципы взаимоотношений производны от первых, органически связаны с ними, но вместе с тем обладают собственной спецификой, собственным содержанием. Их особенность в том, что они проявляются в процессе взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления. Собственно говоря, их задача заключается в том, чтобы обеспечить из всего многообразия возможных взаимоотношений именно взаимодействие как необходимое условие оптимизации и повышения эффективности управленческой деятельности органов публичной власти, к которым и относятся органы государственной власти и местного самоуправления.

Можно сформулировать основные принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

*1. Принцип законности.* Он, безусловно, является основополагающим во взаимоотношениях между любыми органами государственного и муниципального управления. Только при неукоснительном соблюдении данного принципа можно реально говорить о правовом управлении. Такая деятельность возможна только при детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

*2. Принцип целесообразности.* Вторым по значимости принципом взаимодействия является принцип целесообразности. Вполне естественно, что любые взаимодействия между органами государственной власти и местным самоуправлением должны иметь определенный смысл, быть направленными на реализацию общегосударственных целей. Этот принцип включает в себя и выделяемый в некоторых нормативных актах принцип соблюдения общегосударственных интересов, относясь к нему как общее к частному. Нарушение принципа целесообразности во взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления, например, при необоснованной передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые они не могут успешно реализовывать, должно являться основанием для отмены соответствующих законодательных актов и соглашений.

*3. Принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции.* Органы государственной власти и местного самоуправления самостоятельно реализуют свои полномочия в рамках своих предметов ведения, без вмешательства других органов. Принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции не исключает, однако, контроль со стороны других органов за их деятельностью.

Самостоятельность органов государственной власти и местного самоуправления означает их юридическую, организационную и финансовую самостоятельность. В пределах собственной компетенции государственные и муниципальные органы самостоятельно планируют и организуют свою работу, принимают решения, обеспечивают контроль за их выполнением.

*4. Принцип равноправия органов государственной власти и местного самоуправления.* Сущность этого принципа заключается в том, что: во‑первых, органы государственной власти и местного самоуправления вступают во взаимоотношения как равные субъекты права; во‑вторых, органы местного самоуправления различных муниципальных образований равноправны между собой. Обеспечение этого принципа позволит минимизировать различия в определении объема полномочий каждого отдельного муниципального образования.

Таким образом, равноправие предполагает гарантированный минимум равных прав и обязанностей местного сообщества и возможность приобретать и осуществлять один и тот же объем полномочий при их разграничении. Равноправие муниципальных образований – это ни что иное, как создание режима их равных правовых, организационных и финансовых возможностей.

*5. Принцип недопустимости ущемления интересов других муниципальных образований.* Данный принцип нацелен на создание таких условий, при которых осуществление полномочий одним муниципальным образование простирается лишь до той границы, от которой начинается осуществление полномочий другим муниципальным образованием. Практика применения данного принципа будет выступать специфическим индикатором, определяющим степень свободы и защищенности муниципальных образований.

6. *Принцип согласования интересов.* Соблюдение принципа согласования интересов субъекта Федерации и интересов муниципального образования сообразуется с ограничениями их компетенции, поскольку каждый из них должен считаться с правами и интересами другого, обязан содействовать нормальному функционированию как органов государственной власти субъекта Федерации, так и органов местного самоуправления, реализации их полномочий. Указанный принцип в наибольшей степени из всех принципов подвержен правовому регулированию и на его основе может быть создан механизм взаимодействия, поскольку основой взаимных действий может быть только добровольное согласие участников отношений.

Семантика слова «согласовать» означает обсудить, выработать единое мнение о чем‑либо, получить согласие на что‑нибудь. Закрепление такого единства и согласия правовыми средствами, будет способствовать эффективной совместной деятельности государственных органов, т. е. их взаимодействию.

На практике это достигается путем информирования друг друга о планах работы, проводимых мероприятиях, разрабатываемых документах, а также путем координации – согласования планов, действий государственных органов и их структурных подразделений ради решения общих задач. Для осуществления этих функций органы государственной власти и местного самоуправления создают специальные согласительные или координационные комиссии, либо сами берут на себя их осуществление. И наконец, важную роль играет контроль за ходом выполнения согласованных мероприятий, в ходе которого дается оценка проделанному и устанавливается соответствие выполненного принятым решениям и достигнутым соглашениям. По результатам контроля устраняются отклонения от заданного состояния или корректируется решение, определяющее это состояние.

*7. Принцип обеспеченности ресурсами.* Он направлен прежде всего на обеспечение органов местного самоуправления необходимыми им для реализации возложенных на эти органы полномочий, как переданных им государственных, так и относящихся к предметам их ведения. Данный принцип обычно закрепляется во всех законах субъектов Федерации о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Имеется он и в проекте Федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации». При этом следует иметь в виду, что речь должна вестись не только о выделении необходимых финансовых ресурсов, но и о наличии иных ресурсов: материальных, человеческих, правовых и т. д.

*8. Принцип взаимной ответственности.* Во взаимоотношениях между органами государственной власти и местного самоуправления речь должна вестись не только об ответственности органов местного самоуправления перед государственными, но и об ответственности самих государственных органов.

*9. Принцип гласности.* Принцип гласности заключения договоров, соглашений означает гарантию защищенности прав муниципального образования, поскольку полноценная информация обеспечивает невозможность в одностороннем порядке изменять взаимные права, обязанности и ответственность установленную в договорном порядке.

Представляется, что в целях повышения эффективности государственного и муниципального управления эти принципы должны быть закреплены на законодательном уровне.

Принципы взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления являются, как уже отмечалось выше, *основой,* на которой должны строиться все взаимоотношения между данными органами, правовые формы и механизмы их взаимодействия. В то же время при отсутствии конкретных норм органы государственной власти и местного самоуправления должны руководствоваться общими принципами.

**4.3. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**

**Статья 19.** Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

*Информация об изменениях:*

[*Федеральным законом*](http://base.garant.ru/70662192/#block_213)*от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ в часть 1 статьи 19 настоящего Федерального закона внесены изменения*

[*См. текст части в предыдущей редакции*](http://base.garant.ru/58059898/#block_1901)

1. Полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

*Информация об изменениях:*

[*Федеральным законом*](http://base.garant.ru/12151303/#block_20071)*от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ в часть 2 статьи 19 настоящего Федерального закона внесены изменения,*[*вступающие в силу*](http://base.garant.ru/12151303/#block_2901)*с 1 января 2007 г.*

[*См. текст части в предыдущей редакции*](http://base.garant.ru/5222683/#block_1902)

2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

3. Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления [муниципальных районов](http://base.garant.ru/186367/1/#block_20105) и органами местного самоуправления [городских округов](http://base.garant.ru/186367/1/#block_20106), если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

4. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

5. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

6. Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

*Информация об изменениях:*

[*Федеральным законом*](http://base.garant.ru/12156565/#block_2612)*от 18 октября 2007 г. N 230-ФЗ статья 19 настоящего Федерального закона дополнена частью 6.1*

6.1. Закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, также должен содержать положения, определяющие:

1) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам;

2) права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

7. Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно [федеральным законом](http://base.garant.ru/5759555/) о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

*Информация об изменениях:*

[*Федеральным законом*](http://base.garant.ru/12151303/#block_20072)*от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ статья 19 настоящего Федерального закона дополнена частью 8,*[*вступающей в силу*](http://base.garant.ru/12151303/#block_2901)*с 1 января 2007 г.*

8. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, предусматривающие передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, могут содержать положения, предусматривающие обязанность органов местного самоуправления использовать по определенному назначению передаваемые в муниципальную собственность материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий.

*ГАРАНТ:*

*См. комментарий к статье 19 настоящего Федерального закона*

**Статья 20.**Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

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

2. Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным [статьей 19](http://base.garant.ru/186367/4/#block_19) настоящего Федерального закона, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

3. Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

*Информация об изменениях:*

[*Федеральным законом*](http://base.garant.ru/12151303/#block_2008)*от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ часть 4 статьи 20 настоящего Федерального закона изложена в новой редакции,*[*вступающей в силу*](http://base.garant.ru/12151303/#block_2901)*с 1 января 2007 г.*

[*См. текст части в предыдущей редакции*](http://base.garant.ru/5222683/#block_20044)

4. Федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со [статьей 19](http://base.garant.ru/186367/4/#block_19) настоящего Федерального закона, могут содержать положения, предусматривающие:

*Информация об изменениях:*

[*Федеральным законом*](http://base.garant.ru/12156565/#block_261301)*от 18 октября 2007 г. N 230-ФЗ в пункт 1 части 4 статьи 20 настоящего Федерального закона внесены изменения*

[*См. текст пункта в предыдущей редакции*](http://base.garant.ru/5228425/#block_200441)

1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия;

2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

*Информация об изменениях:*

[*Федеральным законом*](http://base.garant.ru/12156565/#block_261302)*от 18 октября 2007 г. N 230-ФЗ статья 20 настоящего Федерального закона дополнена частью 4.1*

4.1. Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со [статьей 19](http://base.garant.ru/186367/4/#block_19) настоящего Федерального закона, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий.

*Информация об изменениях:*

[*Федеральным законом*](http://base.garant.ru/12144089/#block_295)*от 31 декабря 2005 г. N 199-ФЗ статья 20 настоящего Федерального закона дополнена частью 5*

5. Органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со [статьей 19](http://base.garant.ru/186367/4/#block_19) настоящего Федерального закона, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование полномочий, предусмотренное настоящей частью, не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

*ГАРАНТ:*

*См. комментарий к статье 20 настоящего Федерального закона*

**Статья 21.** Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

1. Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

2. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии с требованиями [статьи 19](http://base.garant.ru/186367/4/#block_19) настоящего Федерального закона предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

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

*ГАРАНТ:*

*См. комментарий к статье 21 настоящего Федерального закона*

**5.1. Понятие и система гарантий местного самоуправления**

***Гарантии местного самоуправления*** — система средств и институтов, обеспечивающих реальные возможности реализации гражданами их прав на местное самоуправление:

•       обеспечение минимальных бюджетов путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов, устанавливаемых на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, с учетом специфики муниципальных образований;

•       законодательное обеспечение самостоятельной деятельности органов местного самоуправления в пределах их компетенции;

•       обеспечение конституционного права местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов в результате решений, принятых органами государственной власти;

•       законодательное установление порядка передачи органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления этими органами отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться;

•       создание эффективной системы взаимодействия органов местного самоуправления с населением предполагает:

1)  наличие механизмов контроля за эффективностью деятельности со стороны населения;

2)  наличие механизмов реализации ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением;

3)  разъяснение населению конституционных основ местного самоуправления, законов о местном самоуправлении;

4)  наличие механизмов реализации народной правотворческой инициативы;

5)  и др;

•       обеспечение конституционного права местного самоуправления на судебную защиту.

Особенность гарантий местного самоуправления состоит в том, что они носят государственный характер, в то время как органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Гарантии местного самоуправления принято подразделять на общие и специальные.

**Общие гарантии**обусловлены сложившимися господствующими общественными отношениями экономического, социального, политического характера и не связаны с конкретными юридическими механизмами функционирования местного самоуправления. Они делятся на **финансово-экономические, политические, социальные и духовно-культурные.**

**Специальные (юридические) гарантии местного самоуправления.**

Это система правовых норм и институтов, обеспечивающих возможность эффективной реализации прав местного самоуправления и закрепляющих правовые возможности защиты, в том числе и судебной, прав местного самоуправления в случае их нарушения. К ним относятся следующие:

**1.**  **Запрет на ограничение прав местного самоуправления.**

Статья 133 Конституции РФ содержит запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Указанное положение обязывает субъекты Федерации рассматривать федеральные нормы, гарантирующие права местного самоуправления, в качестве своеобразного муниципально-правового минимума, ниже которого не может опускаться региональное законодательство.

**2.**  **Обязательность рассмотрения обращений органов и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, предприятиями, учреждениями, организациями.**

Обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены.

Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ.

**3.**  **Государственная защита юридической силы актов местного самоуправления.**

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, 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.

Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Судебное решение о признании правового акта недействительным означает, что он не порождает правовых последствий со дня его издания. Поэтому суду нет необходимости обязывать орган или должностное лицо отменить признанный недействительным правовой акт, нарушающий права местного самоуправления; другое дело — они обязаны отменить основанные на нем или воспроизводящие его акты. Но в случаях, когда нормативный акт опубликован в средствах массовой информации, суд вправе обязать редакцию средств массовой информации опубликовать в установленный срок сообщение о принятом решении.

Недопустимы положения, которые создают возможность произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, а именно:

-  допускают государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения целесообразности принимаемых ими решений по вопросам местного значения, в том числе за целесообразностью использования муниципальной собственности и материальных ресурсов;

-  предполагают возможность государственного контроля со стороны неопределенного круга органов государственной власти и их должностных лиц;

-  не исключают не опосредованное судебными процедурами воздействие на органы местного самоуправления, направленное на отмену, изменение или приостановление действия принятых ими правовых актов.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, влечет ответственность в соответствии с законами.

**4. Судебная защита местного самоуправления.**

К субъектам, обладающим правом на судебную защиту прав местного самоуправления, относятся, во-первых, граждане, проживающие на территории муниципального образования, во-вторых, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, перечень которых определяется уставом муниципального образования. Для органов и должностных лиц местного самоуправления подобные обращения в суд — не только право, но и обязанность.

Закон о местном самоуправлении закрепляет право граждан и органов местного самоуправления предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов. Статья 133 Конституции, предусматривающая право местного самоуправления на судебную защиту, носит более широкий характер. Она предполагает и рассмотрение в суде жалобы на действия органов власти, должностных лиц, если этими действиями, совершенными в сфере административно-правовых отношений, нарушаются права жителей муниципального образования, но спора о самом праве не возникает.

Судебная защита прав местного самоуправления от их нарушения в законах обеспечивается конституционным правосудием. Конституционный Суд РФ вынес ряд решений, имеющих принципиальное значение для развития местного самоуправления. Правовые позиции Конституционного Суда РФ обязательны для всех правоприменителей, включая и другие суды. Однако, во-первых, акты органов местного самоуправления не могут быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Во-вторых, органы местного самоуправления не обладают правом на обращение в Конституционный Суд. Оценку конституционности нормативных актов не только органов государственной власти субъектов Федерации, но и органов местного самоуправления осуществляют конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

**5. Прокурорский надзор, другие средства защиты местного самоуправления внесудебными органами государственной власти.**

Прокуратура, органы юстиции, осуществляя экспертизу нормативных правовых актов, также выявляют их противоречие федеральному законодательству в части нарушения прав местного самоуправления. Они указывают соответствующим органам на необходимость устранения таких противоречий.

Кроме того, выделяют более частные юридические гарантии местного самоуправления: *организационные гарантии местного самоуправления*(самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления, организационное обособление местного самоуправления от органов государственной власти и т.д.); *финансово-экономические гарантии местного самоуправления*(право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, обеспечение минимального местного бюджета и т.п.).

**5.2. Понятие ответственности органов местного самоуправления  и должностных лиц местного самоуправления**

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 государстве предполагает ответственность органов местного самоуправления за выполнение возлагаемых на них функций и полномочий, также различные виды контроля их деятельности.

Ответственность органов местного самоуправления должностных лиц местного самоуправления — это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций.

Формы государственного и общественного контроля деятельности местного самоуправления, нормативные и фактические основания ответственности, 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.

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

Закон об общих принципах организации местного самоуправ­ления устанавливает основание ответственности органов и долж­ностных лиц местного самоуправления перед населением: утрата доверия населения. Эта правовая категория — «утрата доверия населения» — является важнейшим элементом не только право­вой доктрины местной, муниципальной демократии, но и народо­властия в целом.

Федеральный закон не определяет порядка и условий ответст­венности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия: они уста­навливаются в уставе муниципального образования.

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.

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. Институт выражения недоверия выборным органам и должностным лицам местного самоуправления путем голосования на референдуме требует правовой регламентации. В законах субъектов РФ, в уставах муниципальных образований должны быть определены правовые последствия выражения недоверия населением выборным органам и должностным лицам местного самоуправления.

Кроме того, институт выражения недоверия в соответствии с уставом муниципального образования может быть использован на практике представительного органа местного самоуправления (депутаты выражают недоверие, например, избранному ими должностному лицу).

Институт отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, как средства реализации законодательных норм об ответственности данных выборных лиц, может быть согласно ст. 18 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, предусмотрен в уставе муниципального образования. В этом случае муниципальное образование с учетом законодательства субъектов РФ определяет процессуальный механизм реализации права населения на отзыв данных выборных лиц муниципального образования.

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 мести самоуправления. В данном случае ответственность наступает: перед населением, а перед органом или лицом, который население уполномочило выражать и защищать свои интересы. Например, согласно Закону об общих принципах организации местного caмоуправления (ст. 16), глава муниципального образования (должность которого население вправе предусмотреть в уставе муниципального 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.

Закон об общих принципах организации мест­ного самоуправления предусматривает, что подотчетность органов и должностных лиц местного самоуправления определяется уста­вами муниципальных образований (ст. 16, 17).

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.