**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РФ**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

**Кубанский государственный аграрный университет**

**ИМЕНИ И.Т. ТРУБИЛИНА**

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

**Конспект лекции (тезисы лекций) для обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция**

**Уровень высшего образования**

Бакалавриат

**Форма обучения**

очная, заочная

Краснодар

2019

**Авторы:**  Н.В. Павлов

**Тезисы лекций для обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция дисциплины «**Муниципальное право**»**  / сост. Н.В. Павлов – Электронный ресурс, 2019. – 32 с.

|  |
| --- |
| © Н.В. Павлов, 2019 |
| © ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина», 2018  |

**ВВЕДЕНИЕ**

**Целью** освоения дисциплины «Муниципальное право» является ознакомление студентов с основами муниципального права, его особенностями, ролью и местом в системе российского права; с теоретическими, территориальными, финансовыми, организационными основами местного самоуправления; с основами муниципальной политики государства в сфере местного самоуправления, а также познание основных источников муниципального права.

**Задачи:**

- сформировать знания об основных понятиях и категориях муниципального права;

- сформировать знания об основных нормативных правовых актах, составляющих базу источников муниципального права;

- сформировать знания о сущности и правовой природе местного самоуправления.

 **2. Перечень планируемых результатов по дисциплине, соотнесенных с планируемыми результатами образовательной программы**

**В результате освоения дисциплины формируются следующие компетенции:**

общекультурные (ОК):

- способность логически верно, аргументированно и ясно строить устную и письменную речь (ОК-4);

профессиональные (ПК):

* способность принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законодательством Российской Федерации (ПК-4);

**ЛЕКЦИЯ № 1.**

**ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**1.1. Понятие и сущность местного самоуправления. Принципы местного самоуправления.**

Правовое определение местного самоуправления дано в Федеральном Законе от 06.11.2003г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации":

1. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ.

2. Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая 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».

Сущность местного самоуправления предопределена основными особенностями самоуправления вообще. Самоуправление предполагает самостоятельный выбор целей и путей их достижения самоуправляющимися структурами при сохранении взаимодействия со сменными и иерархическими иными структурами, а при отсутствии такого взаимодействия, достигаемого согласованием и соподчинением целей разных общественных структур и компонентов.

Понятие местного самоуправления в современной правовой науке не имеет четкого, однозначно принятого всеми учеными определения.

Традиционно отмечают три аспекта интерпретации местного самоуправления:

- как основы конституционного строя;

- как формы народовластия;

- как права граждан и населения на решение вопросов местного значения.

Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя является основополагающим принципом организации и осуществления власти в обществе и государстве, наряду с другими принципами определяющим систему демократического управления в нашей стране. Оно представляет собой специфический уровень власти, который, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, с другой — наиболее полно учитывает интересы населения.

**Таким образом, под местным самоуправлением следует понимать относительно самостоятельный уровень публичной власти в государстве, обеспечивающий решение местным сообществом вопросов местного значения исходя из интересов как населения проживающего на территории муниципального образования, так и муниципалитета и государства.**

**Под принципами** местного самоуправления понимаются закрепляемые Конституцией и федеральными законами, обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения и формируемых им муниципальных органов. Принципы местного самоуправления носят обязательный характер для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальных образований и их органов.

К принципам местного самоуправления относятся:

а) Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

б) Самостоятельность решения населением вопросов местного значения.

в) Организационная обособленность органов местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций.

г) Соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям.

д) Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

е) Разнообразие организационных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

ж) Законность в организации и деятельности местного самоуправления.

з) Гласность деятельности местного самоуправления.

и) Сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности местного самоуправления.

к) Государственная гарантированность местного самоуправления.

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

В ст. 12 Конституции установлено, что в Российской Федерации местное самоуправление не только признается, но и гарантируется.

Гарантии местного самоуправления представляют собой систему средств и условий, обеспечивающих самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населенияс учетом исторических и иных местных традиций в пределах, установленных Конституцией, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ.

Наиболее распространенной является разделение гарантий местного самоуправления на общие (экономические, политические, социальные, культурные, духовные) и специальные.

**1. Общие гарантии** местного самоуправления – это совокупность экономических, политических, социальных, духовных гарантий сложившихся в Российской Федерации и создающих условий для реализации права на местное самоуправление.

**Экономические** гарантии местного самоуправления проявляются в системе экономических отношений, сложившейся в Российской Федерации и создающей условия для реализации права на местное самоуправление. К таким гарантиям относится институт муниципальной собственности как экономическая основа муниципальных образований.

**Политические** гарантии местного самоуправления – это общественно-политические институты, обеспечивающие местному самоуправлению возможность свободно существовать и развиваться в единой системе демократических институтов народовластия, в том числе существующий в Российской Федерации конституционный строй, важнейшим элементом которого является приоритет прав и свобод человека над публичными интересами, разделение властей и принцип правового государства. Политические гарантии обеспечивают существование режима благоприятствования для реализации и развития местного самоуправления.

**Социальные** гарантии состоят в формировании гражданского общества в Российской Федерации через развитие его социальной структуры. Только реальное и дееспособное местное самоуправление позволит государству стать государством самоуправляющихся общин, а обществу – гражданским обществом, в котором человек, его жизнь, здоровье, честь и достоинство являются наивысшей социальной ценностью.

**Духовные гарантии** местного самоуправления – система сложившихся в обществе духовных ценностей. Требованием Конституции при организации местного самоуправления является учет исторических и иных местных традиций. Поскольку речь идет об учреждении и развитии института, основанного на инициативе и самодеятельности населения, абсолютно неприемлемо игнорирование обычаев и своеобразия жизненного уклада.

**2. Специальные (юридические) гарантии** местного самоуправления - это совокупность юридических средств, установленных законодательством РФ и ее субъектов и обеспечивающих самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Юридические гарантии местного самоуправления устанавливаются и обеспечиваются государством в лице органов государственной власти и их должностных лиц.

**1.3. Теории местного самоуправления**

**Теория свободной общины.** Суть данной теории состояла в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела общин, ввиду того, что община исторически является предтечей государства. До государства община была независимым, самостоятельным субъектом в решении всех задач, как экономических так и политических. Представители теории свободной общины стояли на позиции независимости общины от государства. Теория свободной общины опиралась на идеи естественного права.

**Общественно-экономическая теория.** Данная теория продолжаетразвитие теории «свободной общины», также исходит из идей естественного права и независимости от государства и противопоставления общины государству, но в отличие от предыдущей теории на первый уровень выходит экономическая самостоятельность в решении общинных дел.

**Государственная теория самоуправления.** Согласно этой теории самоуправление — это одна из форм организации местного государственного управления. Все полно­мочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть.

**Теории дуализма муниципального управления.** Данная теория исходит из двойственности муниципальной деятельности (само­стоятельность в решении вопросов местного значения и осуществление определен­ных государственных функций на местном уровне).

**1.4. Зарубежные системы местного самоуправления**

В науке муниципального права различают следующие виды муниципальных систем:

1. **англосаксонская муниципальная система**

Одна из характерных черт этой системы — отсутствие на местах полномочных представителей государства, контролирующие местные органы власти. Однако государство оказывает вли­яние на то, каким образом органы местного самоуправления осуществляют свои задачи, используя финансовые рычаги влияния. Другой характерной чертой англосаксонской модели местного самоуправления является принцип, согласно которому муниципальные органы ***могут делать лишь то, что им прямо разрешил закон (разрешено то, что предусмотрено законом)***.

1. **континентальная (французская) муниципальная система**

Для данной системы всегда была характерна высокая степень централизации местного самоуправления. Это проявилось в развитии системы контроля государственной власти над местными органами власти. Таким образом, для континентальной модели местного самоуправ­ления характерно наличие на местном уровне государственного представительства, осуществляющего контроль за орга­нами местного самоуправления. В основе континентальной правовой системы местного самоуправления лежит принцип: ***муниципаль­ным органам разрешены все действия, которые прямо не запре­щены законом*** и не относятся к компетенции других органов,

  **3) смешанная или германская муниципальная система**

Для данной системы характерно наличие в пределах территории одного государства признаков иных зарубежных систем и их смешения, связано это с особенностями географического местоположения и исторического развития данных государств.

На примере Германии, это выглядит следующим образом:

Самоуправление, согласно современной гер­манской доктрине, означает, что государственные задачи реша­ются юридическими лицами публичного права. Иначе говоря, государство делегирует часть своих функций органам самоуправ­ления. Федерация и земли, таким образом, являются не единст­венными субъектами государственного управления: общины и районы выполняют возложенные на них функции либо как ин­ституты самоуправления, либо от имени государства по распоря­жению государственного органа в рамках делегированных им функций, община имеет право самостоятельно решать, задачи на местном уровне под свою ответственность, но в соответствии с законом**.**

Выделяют четыре основных типа организационного устройства германских общин: а) магистратный; б) бургомистерский; в) северогерманский; г) южногерманский.

 **4) традиционная муниципальная система.**

**В основе традиционной системы** местного самоуправления лежит историческое, самобытное, сложившееся веками система местного управления, как правило, связанное с наличием монархической формы правления, либо наличием особой политической системы. Характеризуется жесткой централизацией власти, отсутствием самостоятельных органов местного самоуправления, как правило, осуществляющейся назначаемыми представителями государства, или выборными, но жестко контролируемыми органами.

**ЛЕКЦИЯ № 2.**

**ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА**

1. Понятие, предмет и метод муниципального права.

2. Муниципальные правовые нормы и отношения.

3. Система муниципального права.

4. Источники муниципального права.

5. Муниципальное право как наука.

**1.1. Понятие, предмет и метод муниципального права**

Муниципальное право Российского Федерации - это комплексная отрасль российского права, представляющая совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления и решения населением непосредственно или через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов местного значения, а также в процессе реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Предмет муниципального права.

Муниципальное право, как всякая отрасль права, имеет свой специфический предмет. Предмет муниципального права - совокупность общественных отношений, лежащих в основе организации и деятельности местного самоуправления.

Общественных отношений, лежащих в основе организации и деятельности местного самоуправления можно подразделить на:

* отношения, возникающие в процессе формирования и деятельности местного самоуправления и его органов;
* отношения, связанные с предметами ведения местного самоуправления;
* отношения, возникающие в процессе наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и реализации органами местного самоуправления этих полномочий;
* отношения, возникающие в процессе государственной поддержки местного самоуправления;
* отношения, связанные с обеспечением гарантий местного самоуправления, в том числе и с правом на судебную защиту интересов местных сообществ;
* отношения, возникающие в процессе привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Метод правового регулирования.

Метод правового регулирования - способы воздействия на волю и поведение субъектов муниципального права.

Методами муниципального права являются:

* метод императивный;
* метод диспозитивный;

Суть методов муниципального права заключается в:

* установлении определенного порядка действий;
* запрещении отдельных действий;
* предоставлении возможности совершать либо не совершать определенные действия.

**1.2. Муниципально–правовые нормы и отношения**

*Муниципально-правовая норма –* это установленная или санкционированная государством общеобязательное правило поведение закрепляющие и регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления. В совокупности эти нормы образуют муниципальное право как отрасль права.

Нормы муниципального права:

* устанавливают правовые положения и компетенцию субъектов муниципально-правовых отношений;
* определят формы и методы взаимоотношений межу собой субъектов муниципально-правовых отношений;
* регламентируют формы и методы осуществления местного самоуправления.

По объекту правового регулирования муниципально-правовые нормы можно условно подразделить на нормы:

* закрепляющие местное самоуправление как одну из основ конституционного строя Российской Федерации;
* гарантирующие права и свободы гражданина, где местное самоуправление как форма осуществления народовластия.

По предмету регулирования различают:

* материальные (нормы, которые юридически закрепляют комплекс прав и обязанностей, а также ответственность т.е. фактически статус субъектов муниципально-правовых отношений). Материальные нормы, например, закрепляют предметы ведения местного самоуправления или полномочия органов и должностных местного самоуправления;

процессуальные (нормы, определяющие методы (способ, порядок, процедуры) деятельности по осуществлению местного самоуправления. Процессуальные нормы, например, закрепляют порядок подготовки и проведения муниципальных выборов и местного референдума или порядок привлечения выборного лица местного самоуправления к уголовной ответственности.

По предмету воздействия на субъектов муниципального права выделяют:

* обязывающие (нормы, предписывающие совершать определенные действия);
* запрещающие (нормы, предусматривающие запрет на совершение тех или иных действий);
* уполномочивающие (нормы, в которых выражается возможность адресата действовать в рамках установленных требований по своему усмотрению);
* стимулирующие (нормы, которые обеспечивают с помощью соответствующих средств должное поведение участников регулируемого правоотношения);
* рекомендательные (нормы, которые носят рекомендательный характер).

В зависимости от предела действия муниципально-правовые нормы бывают: а) территориально определенные:

* международные (действующие на территориях государств-участников международного соглашения);
* общегосударственные (действуют на всей территории Российской Федерации);
* территориальные (действующие только в пределах территорий субъекта Российской Федерации);
* межтерриториальные (действующие в границах нескольких государственно-территориальных, административно-территориальных образований);
* местные (действуют в пределах территории конкретного муниципального образования).

б) по действию во времени:

* срочные;
* бессрочные.

в) по кругу лиц:

* нормы, действие которых распространяется на юридических лиц;

- нормы, действие которых распространяется на граждан;

По степени определенности (категоричности) содержащихся в них предписаний муниципально-правовые нормы делятся на:

* императивные;
* диспозитивные.

*Муниципально-правовые отношения.*

Муниципально-правовые отношения - это общественные отношения, регулируемые нормами муниципального права, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

Элементами муниципально-правовых отношений являются субъекты (участники), объекты (то, по поводу чего возникли отношения) и юридические факты.

***Общим объектом*** регулирования муниципально-правовых норм являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления местного самоуправления, а непосредственным объектом - поведение субъектов.

***Основанием муниципальных правоотношений является юридический факт***, с наличием которых законодатель связал возникновение, изменение или прекращение муниципально-правовых отношений. В качестве юридических фактов выступают, как правило, действия субъектов местного самоуправления, а в некоторых случаях события. Действия являются результатом активного волеизъявления субъекта. Действия бывают правомерные (соответствующие требованиям муниципально-правовых норм), и неправомерные (не соответствующие требованиям муниципально-правовых норм, нарушающие их). События - явления, не зависящие от воли людей (смерть, утрата дееспособности, тяжелая болезнь и т.п.).

#### *Субъекты муниципального права.*

Субъект муниципального права - обладатель прав и обязанностей, которыми он наделен с целью реализации полномочий, возложенных на него муниципальным правом.

Субъектами муниципального права является:

* само муниципальное образование;
* население муниципального образования в лице граждан Российской Федерации обладающих правом на участие в муниципальных выборах и местном референдуме, а также, в иных формах осуществления местного самоуправления (территориальное общественное самоуправление и др.).

- в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования;

* органы и должностные лица местного самоуправления;
* федеральные органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, государственные органы;
* предприятия, учреждения и организации.

***Главным субъектом*** муниципального права является местное население, выражающее свою волю через органы местного самоуправления, а также путем участия в муниципальных выборах, местном референдуме и иных формах осуществления местного самоуправления.

Для осуществления своей воли путем участия в муниципальных

Субъекты муниципального права (муниципально-правовых отношений) могут быть индивидуальными (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, должностные лица местного самоуправления и пр.) и коллективным (органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации и пр.

**2.3. Система муниципального права**

Под системой муниципального права понимается объединение муниципально-правовых норм в муниципальные институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений.

 Первым элементом системы муниципального права являются муниципально-правовые нормы, закрепляющие положение местного самоуправления как основы конституционного строя и формы осуществления народовластия в Российской Федерации.

 Вторым элементом являются муниципально-правовые нормы закрепляющие основы формирования и деятельности местного самоуправления: территориальные, организационные и финансово-экономические.

Третьим элементом являются муниципально-правовые нормы закрепляющие предметы ведения и полномочия местного самоуправления.

Четвертый элемент системы - совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих гарантии местному самоуправления.

Пятую группу составляют муниципально-правовые нормы, устанавливающие ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления и механизм контроля за их деятельностью.

Муниципально-правовой институт.

Муниципально-правовой институт в муниципальном праве представляет собой совокупность муниципально-правовых норм, регулирующих определенный круг взаимосвязанных общественных отношений, которые образуют в рамках предмета муниципального права самостоятельную, обособленную группу.

К муниципально-правовым институтам относятся, например, институт территориальных основ местного самоуправления, институт местных финансов, институт муниципальной собственности, институт муниципальных выборов и референдума и др.

2.4. Источники муниципального права

Источники муниципального права – это внешняя форма выражения муниципально-правовой нормы.

Источники муниципального права можно условно разделить на три группы.

К первой группе источников можно отнести акты, принятые на федеральном уровне. Это Конституция Российской Федерации и ратифицированная Государственной Думой Федерального Собрания Европейская хартия местного самоуправления, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие муниципально-правовые нормы и акты Конституционного и Верховного судов Российской Федерации.

Вторую группу источников муниципального права составляют нормативные правовые акты, принимаемые органами и должностными лицами государственной власти субъектов Российской Федерации. К ним относятся конституции республик, уставы краев, областей Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, акты исполнительных и законодательных органов государственной власти и высших должностных лиц (президентов республик, губернаторов (глав администраций) краев, областей), содержащие муниципально-правовые нормы.

В третью группу входят нормативные правовые акты местного самоуправления. Прежде всего, это устав муниципального образования. Кроме того, это акты органов и должностных лиц местного самоуправления, а также акты местного самоуправления, принятые путем прямого волеизъявления граждан.

5. Муниципальное право как наука

Наука муниципального права - система научных взглядов, представлений, знаний и теоретических положений о закономерностях, существующих с сфере муниципального права.

Наука муниципального права изучает:

- отношения, регулируемые нормами муниципального права;

* виды муниципально-правовых норм;
* источники муниципального права;
* сущность, правовые формы и методы осуществления местного самоуправления;
* систему муниципального права;
* правовой статус субъектов и объектов муниципального права;
* сущность и структуру органов местного самоуправления;
* правовые формы и методы осуществления муниципального управления;
* способы обеспечения законности в сфере местного самоуправления.

Предметом познания науки муниципального права является:

* предмет отрасли муниципального права;
* муниципально-правовые категории;
* практика деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;
* история становления, развития и совершенствования местного самоуправления.

Теоретической основой науки муниципального права являются философские и общесоциологические науки, также положения общей теории государства и права.

Методологической основой науки муниципального права являются следующие методы исследования:

* исторический;
* сравнительно-правовой;
* логический;
* формально-юридический;
* социологический.

Задачами науки муниципального права являются:

* исследование местного самоуправления, складывающихся в его сфере общественных отношений и муниципально-правовых норм, которыми регулируются эти отношения;
* анализ практики реализации муниципально-правовых норм;
* выявление и изучение общих и характерных закономерностей муниципально-правового регулирования общественных отношений.

**ЛЕКЦИЯ № 3.**

**ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

 **3.1. Понятие территориальных основ местного самоуправления**

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

Территориальная организация местного самоуправления обеспечивает распределение муниципальной власти по населенным пунктам, объединениям населенных пунктов, а также по районам и городам. Поэтому в целях организации местного самоуправления определяются размеры территорий и устанавливаются границы муниципальных образований. Таким образом, территориальная организация местного самоуправления представляет собой упорядоченную организацию местного самоуправления в целях обеспечения его эффективного функционирования в пределах границ обособленной территории.

Правовое регулирование территориальной основы местного самоуправления осуществляется на федеральном уровне: Конституцией РФ 1993г., ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003. № 131.

На уровне субъектов РФ: Конституции республик, Уставы краев и областей, законы субъектов РФ. Например: Закон Краснодарского края от 7 июня 2004 г. № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае», Закон Краснодарского края от 10.03.2004г. № 670-КЗ «Об установлении границ муниципального образования г. Краснодар и наделении его статусом городского округа»).

На муниципальном уровне: Уставы и муниципальные правовые акты муниципальных образований (Устав г. Краснодара).

**3.2. Понятие муниципального образования. Общие условия формирования (установление, изменение границ) муниципальных образований**

Муниципальное образование - городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Закон об общих принципах организации местного самоуправ­ления в РФ закрепляет следующие виды муниципальных образований: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район городского округа с внутригородским делением, внутригородская территория города федерального значения.

**Сельское поселение** – вид МО, включающее в себя один населенный пункт или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), где осуществляется местное самоуправление;

**Городское поселение** - вид МО, включающее в себя город или поселок, где осуществляется местное самоуправление;

**Муниципальный район** - вид МО, включающее в себя несколько поселений или поселений с межселенными территориями, где осуществляется местное самоуправление. (Решаются межпоселенческие задачи и могут осуществляться отдельные государственные полномочия);

**Городской округ** - вид МО, включающее в себя городское поселение, не входящее в состав муниципального района, где осуществляется местное самоуправление. (Решаются наряду с вопросами местного значения поселения также могут осуществлять отдельные государственные полномочия);

**Городской округ, с внутригородским делением** - вид МО, включающее в себя городской округ, где осуществляется местное самоуправление и образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования; (Решаются наряду с вопросами местного значения поселения также могут осуществлять отдельные государственные полномочия);

**Внутригородской район** - вид МО на части территории городского округа с внутригородским делением, где осуществляется местное самоуправление;

(абзац введен Федеральным [законом](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/b004fed0b70d0f223e4a81f8ad6cd92af90a7e3b#dst100018) от 27.05.2014 N 136-ФЗ)

**Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения** - вид МО, включающее в себя часть территории города федерального значения, где осуществляется местное самоуправление.

межселенная территория – территория, находящаяся вне границ поселений.

 Также необходимо уяснить, что понятия поселение и населенный пункт не равнозначны. Не каждый населенный пункт является поселением, т.е. МО.

**3.3. Преобразование, упразднение муниципальных образований.**

 Преобразование МО предполагает осуществление следующих возможных действий:

- ***разделение МО***, т.е. создание двух и более МО за счет разделения одного МО с его последующим прекращением;

***- объединение МО***, т.е. слияние двух и более МО в одно новое с переходом прав и обязанностей каждого к новому МО;

***- изменение статуса ГП*** в связи с наделением его статусом ГО либо лишением его статуса ГО

 ***Упразднение поселений*** допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения не более 100 человек и решение принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Данная территория входит в состав МР в качестве межселенной территории.

 **3.4. Организация местного самоуправления на территориях с особым административно-правовым статусом**

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» местное самоуправление в РФ осуществляется на всей ее территории. Но ряд территорий РФ имеют особый административно-правовой статус, в связи, с чем существует особенности организации и осуществления местного самоуправления в границах данных образований. Это:

 **- города федерального значения (Москва, С-Петербург, Севастополь);**

**- закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО);**

**- наукограды;**

 **- территория инновационного центра "Сколково";**

 **- приграничные территории;**

**- муниципальные образования, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов (продукции);**

# Особенности осуществления местного самоуправления в городах федерального значения Москва, Санкт- Петербург и Севастополь определены Законом г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 "Об организации местного самоуправления в городе Москве" и Законом Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 "Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге" и 102-ЗС от 30.12.2014 г. "О местном самоуправлении в городе Севастополе"

Особенности осуществления местного самоуправления **в ЗАТО** установлены Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытых административно-терри­ториальных образованиях».

# Особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах определены Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ "О статусе наукограда Российской Федерации".

Особенности осуществления местного самоуправления на **приграничных территориях** устанавливаются законом РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации».

# Особенности осуществления местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково» определены Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ "Об инновационном центре "Сколково".

**Инновационный центр "Сколково"** – территория с комплексом инфраструктуры, предназначенная для осуществления исследований, разработок и коммерциализации их результатов по направлениям, определенным в соответствии с Федеральным законом.

Особенности организации местного самоуправления **в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера** и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) определены ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003. № 131.

**ЛЕКЦИЯ № 4.**

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**4.1. Понятие экономической основы местного самоуправления**

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

В целях реализации финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления органы государственной власти РФ и субъектов РФ обязаны осуществлять следующие мероприятия:

- регулировать законами порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность и наоборот;

- передавать органам местного самоуправления материальные и финансовые средства, необходимые для осуществления отдельных переданных им государственных полномочий;

- регулировать отношения между федеральным бюджетом и местными бюджетами, между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами;

- разрабатывать, принимать и реализовывать федеральные и региональные программы поддержки и развития местного самоуправления;

- компенсировать органам местного самоуправления дополнительные расходы, возникающие в результате решений, принятых органами государственной власти.

**2. Муниципальная собственность**

В соответствии со ст. 215 ГК РФ муниципальной собственностью признается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления.

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

Само муниципальное образование, как и государство, не обладает правом собственности. Правом собственности обладают исключительно органы местного самоуправления в соответствии с определенными в законодательном порядке полномочиями. И не все, а только исполнительно-распорядительный орган. Представительный же орган таким правом не обладает.

Муниципальная собственность не входит в состав государственной собственности (см. [коммент.](#sub_214) к ст. 214 ГК), а является самостоятельной формой собственности, что гарантируется ст. 8, 132, 133 Конституции. Из ч. 1 ст. 130 Конституции следует, что владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом как правомочия собственника осуществляются от имени и в интересах населения муниципального образования.

Значение муниципальной собственности:

обеспечивает хозяйственную самостоятельность органов местного самоуправления;

служит удовлетворению потребностей населения муниципального образования;

способствует решению вопросов местного значения;

обеспечивает экономическое развитие муниципального образования;

оказывает влияние на финансово-экономическое положение в стране в целом.

**3. Местный бюджет**

Местный бюджет — это совокупность доходов и расходов муни­ципальных образований, формируемых из закрепленных источни­ков и используемых для достижения целей, выполнения задач и функций, а также реализации полномочий муниципального обра­зования по предметам ведения местного самоуправления.

Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных до­ходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональ­ных регулирующих налогов и сборов.

В местные бюджеты полностью поступают доходы от использо­вания имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от платных услуг, оказываемых органами местного само­управления и бюджетными учреждениями, находящимися в веде­нии органов местного самоуправления, доходы от продажи имуще­ства, находящегося в муниципальной собственности.

В местный бюджет поступают ассигнования на финансиро­вание осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, ассигнования на финансирование реализации органами местного самоуправ­ления федеральных законов и законов субъектов Российской Фе­дерации, ассигнования на компенсацию дополнительных расхо­дов, возникших в результате решений, принятых органами госу­дарственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований, а также другие неналоговые доходы, поступающие в местные бюджеты в порядке и по нормативам, которые уста­новлены федеральными законами, законами субъектов Россий­ской Федерации и правовыми актами органов местного самоуп­равления.

**4. Муниципальный заказ**

Формирование и размещение муниципального заказа относят­ся к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления и уполномоченные ими му­ниципальные учреждения могут выступать заказчиками на постав­ки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с ре­шением вопросов местного значения и осуществлением отдель­ных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета. Размещение указанного муниципального заказа осуществляется на конкурсной основе, за исключением случаев, когда размещение муниципального заказа осуществляется путем запроса котировок цен на товары, работы и услуги, или случаев закупки товаров, ра­бот и услуг у единственного исполнителя.

# Порядок формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа определяется уставом му­ниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. (Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров)

**ЛЕКЦИЯ № 5.**

**ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**5.1. Понятие, виды органов местного самоуправления**

ИНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

(предусмотренные уставом муниципального образования)

Органы местного самоуправления – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2 Федерального закона №131-ФЗ).

Не являясь органами государственной власти, органы местного самоуправления осуществляют деятельность, которая носит властный характер, поскольку они выступают одной из форм реализации власти народа. Органы местного самоуправления несут ответственность за ненадлежащее осуществление своих полномочий, прежде всего, перед жителями муниципального образования.

Согласно ст.12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, однако, это не означает, что органы местного самоуправления могут действовать независимо от действующего в стране законодательства. Акты органов государственной власти обязательны для органов местного самоуправления.

Согласно ст.132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями (только федеральными законами и законами субъектов РФ).

В соответствии со ст.131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно и утверждается на местном референдуме. Решение о структуре органов местного самоуправления может быть принято представительным органом муниципального образования и закреплено в уставе муниципального образования.

Согласно ст. 34 Федерального закона №131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных названным Федеральным законом.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

**5.2. Представительный орган муниципального образования**

Представительный орган муниципального образования - это состоящий из депутатов коллегиальный орган местного самоуправления, формируемый в соответствии с федеральными законами, наделенный уставом муниципального образования нормотворческими, а также исполнительно-распорядительными полномочиями.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия только в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов этих поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, или может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В последнем случае число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятых от установленной численности представительного органа муниципального района.

Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если данное должностное лицо является главой местной администрации, - председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть также прекращены:

1) в случае принятия этим органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;

2) в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда субъекта Российской Федерации о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

3) в случае преобразования муниципального образования.

**5.3. Глава муниципального образования**

В соответствии со статьей 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии со статьей 36 Федерального закона № 131-ФЗ собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Должность главы является обязательной для всех без исключения муниципальных образований, при этом он подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса

В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;

В случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

В случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;

В случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

**5.4. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления**

Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

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

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) – соответствующим представительным органом в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Закон субъекта Российской Федерации утверждает условия такого контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на эту должность.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

В соответствии со статьей 154 Бюджетного кодекса исполнительные органы местного самоуправления осуществляют составление проекта бюджета, внесение его с необходимыми документами и материалами на утверждение представительного органа местного самоуправления, исполнение бюджета, в том числе сбор доходов бюджета, управление муниципальным долгом, ведомственный контроль за исполнением бюджета, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение представительных органов местного самоуправления, осуществляют другие полномочия.

**5.5. Контрольный орган муниципального образования**

Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) создается в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган может формироваться на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования. Таким образом, контрольный орган может создаваться в двух основных формах: в качестве самостоятельного органа финансового контроля (если он формируется на муниципальных выборах) и в качестве органа контроля представительного органа местного самоуправления за бюджетно-финансовой сферой, аналогичного Счетной палате Российской Федерации на федеральном уровне.

**5.6. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Классификация вопросов местного значения.**

 Федеральным законом ФЗ-131 установлен перечень вопросов местного значения осуществляемый органами местного самоуправления, в зависимости от статуса того или иного муниципального образования.

* [Вопросы местного значения городского, сельского поселения](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/3833e3cb4937e36a82337aa86ce26f2c87798147/)
* Вопросы местного значения внутригородского района городского округа с внутригородским делением
* [Вопросы местного значения муниципального района](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/e6a140ee7503fa6bd6d0cba9469e0d03241273ad/)
* [Вопросы местного значения городского округа](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ddac4c49f866dbf548b776115f890e1b5fadab45/)
* [Вопросы местного значения городского округа](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ddac4c49f866dbf548b776115f890e1b5fadab45/) с внутригородским делением
* [Вопросы местного значения внутригородской территории города федерального значения округа](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ddac4c49f866dbf548b776115f890e1b5fadab45/)

Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в 131-ФЗ. Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

**5.7. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий**.

Полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, являются **отдельными государственными полномочиями**, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

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

Отдельные государственные полномочия осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

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

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

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

 Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии с требованиями  Федерального закона предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

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

**5.8. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления**

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления – это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, либо ненадлежащее осуществление своих задач и функций (это так называемая негативная юридическая ответственность).

Когда речь идет о негативной юридической ответственности, то подразумевается, что субъект должен быть признан виновным и в отношении него могут применяться санкции различных видов отраслевой ответственности.

Но меры ответственности за совершенные действия бывают и сугубо муниципально-правовыми. Например, ответственность депутата представительного органа муниципального образования в виде отзыва или лишения слова на заседании за неисполнение регламента.

Позитивная юридическая ответственность включает в себя как внутреннее отношение субъекта права к своему долгу в части выполнения требования норм права, так и ответственность перед кем-то, предполагающая возможность спросить с данного субъекта права за его действия. В этих случаях речь не идет о лишениях в результате применения мер принудительного воздействия за порученное дело, либо санкций.

В соответствии со ст. 70 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

**5.9. Муниципальная служба**

Согласно ст. 42 Федерального закона №131-ФЗ правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным [законом](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177254), а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Федеральный закон от 02.03.2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (изм. от 30.06. 2016) регулирует отношения, связанные с поступлением граждан на муниципальную службу, ее прохождением и прекращением, а также правовое положение муниципальных служащих.

Под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). К должностям муниципальной службы отнесены должности в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. Тем самым производится разграничение понятий «муниципальная должность» и «должность муниципальной службы». К муниципальным должностям относятся должности депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборного органа местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований с правом решающего голоса. Лица, занимающие эти должности, не являются муниципальными служащими, и на них названный Закон не распространяется.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утверждаемым законом субъекта РФ. Федеральным законом №25-ФЗ предусмотрено деление должностей муниципальной службы на 5 групп по аналогии с должностями государственной гражданской службы. Должности муниципальной службы замещаются на конкурсной основе.

**ЛЕКЦИЯ № 6.**

**МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ**

* 1. **Понятие и юридическая природа правовых актов местного самоуправления**

Правовой акт местного самоуправления - это официальный письменный документ, принятый непосредственно населением муниципального образования, органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления в пределах полномочий и устанавливающий общеобязательные правила по предметам ведения местного самоуправления в соответствии с законодательством и уставом муниципального образования.

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.

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.

* 1. **Система муниципальных правовых актов**

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Акты местного самоуправления можно условно разделить на несколько видов:

Устав муниципального образования - основной нормативно-учредительный акт, определяющий статус муниципального образования, основы организации и деятельности местного сообщества на началах самоуправления.

Регламент представительного органа местного самоуправления – правовой акт процессуального характера, регулирующий порядок работы представительного органа местного самоуправления.

Постановление - нормативный акт или акт, имеющий общее значение.

Положение - акт, систематизирующий нормы статусного (об организации) или тематического содержания и утверждаемый распорядительным актом.

Распоряжение – акт конкретно-регулирующего характера.

Приказы и инструкции – акты оперативно-распорядительного характера.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

6.3. Устав муниципального образования.

Устав муниципального образования - основной нормативно-учредительный акт, определяющий статус муниципального образования, структуру и основы организации и деятельности местного сообщества на началах самоуправления, принятый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством в качестве правовой основы местного самоуправления на территории муниципального образования.

Устав имеет высшую юридическую силу по отношению к другим правовым актам местного самоуправления. Устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. Устав муниципального образования принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.

**ЛЕКЦИЯ № 7.**

**ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

**7.1. Понятие и виды форм непосредственного осуществления местного самоуправления**

Согласно ст.130 Конституции РФ местное самоуправление в России осуществляется в различных организационных формах. В своей совокупности эти формы образуют систему местного самоуправления в рамках соответствующих муниципальных образований, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения.

Глава 5 Федерального закона №131-ФЗ закрепляет следующие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления: 1) местный референдум (ст. 22); 2) муниципальные выборы (ст. 23); 3) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24); 4) сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (ст. 25); 5) правотворческая инициатива граждан (ст. 26); 6) территориальное общественное самоуправление (ст. 27); 7) публичные слушания (ст. 28); 8) собрание граждан (ст. 29); 9) конференция граждан (собрание делегатов) (ст. 30); 10) опрос граждан (ст. 31); 11) обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32); 12) другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении (ст. 33).

* 1. **. Муниципальные выборы**

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

Муниципальные выборы - выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Муниципальные выборы являются важнейшей формой контроля граждан за деятельностью муниципальных органов. Избрание депутатов и иных выборных лиц местного самоуправления рождает ответ­ственность муниципальных органов перед населением.

Проведение выборов предполагает осуществление граж­данами Российской Федерации, органами государственной вла­сти, органами местного самоуправления, избирательными и иными общественными объединениями, избирательными комис­сиями определенных предусмотренных законодательством дей­ствий (избирательных действий) по организации выборов, в частности по формированию системы избирательных комис­сий, составлению списков избирателей, нарезке избиратель­ных округов, выдвижению и регистрации кандидатов, прове­дению предвыборной агитации, голосованию и подведению его итогов.

Основные вопросы организации и проведения местных референдумов регулируются, прежде всего, федеральными законами “Об основных гарантиях избирательных прав и права научастие в референдуме граждан Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также законами субъектов Российской Федерации о местном референдуме и уставами муниципальных образований.

* 1. **Местный референдум**

Конституция Российской Федерации включила референдум наряду с выборами в механизм реализации народовластия в России как высшее и непосредственное выражение власти народа (ст. 3), а также в качестве одной из форм непосредственной демократии для осуществления местного самоуправления (ст. 130). Она признает за каждым гражданином Российской Федерации право участвовать в референдуме (ст. 32).

Местный референдум, являясь наряду с референдумом Российской Федерации и референдумами субъектов Российской Федерации составной частью системы референдумов вРоссийской Федерации, посредством которых народ осуществляет свою власть непосредственно, и, имея с ними много общих существенно отличается от них.

Местный референдум – голосование граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживаю в границах одного или нескольких муниципальных образов по важным вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Основные вопросы организации и проведения местных референдумов регулируются, прежде всего, федеральными законами “Об основных гарантиях избирательных прав и права научастие в референдуме граждан Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также законами субъектов Российской Федерации о местном референдуме и уставами муниципальных образований.

* 1. **Правотворческая инициатива граждан**

Правотворческая инициатива - это официальное внесение в органы местного самоуправления проекта нормативного правового акта по вопросам местного значения группой граждан в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения - официальному опубликованию (обнародованию).

**7.5. Территориальное общественное самоуправление населения**

Реальную значимость ТОС в системе местного самоуправления определяют ряд критериев.

Во-первых, самоуправленческая природа ТОС проявляется в том, что эти органы максимально приближены к населению, теснейшим образом связаны с формами непосредственной демократии.

Во-вторых, в рамках, установленных законом и решениями общих собраний (сходов), конференций граждан, органы ТОС самостоятельны: они определяют периодичность своих заседаний, порядок их проведения, структуру и штаты, распределяют обязанности т. п. Самостоятельны они и в ведении организационно-массовой и иной работы на своей территории.

В-третьих, органы ТОС - это органы социального управления, и в этом качестве они близки к прежним органам общественной самодеятельности населения. Однако не стоит называть все органы общественной самодеятельности органами самоуправления. Поскольку самоуправление предполагает наличие решающих полномочий, возможность самостоятельного разрешения определенного круга дел.

В отличие от общественных объединений ТОС действуют исключительно в пределах части территории муниципального образования, населенного пункта. Они объединяют население не на основе членства, связанного с какими-либо условиями (соблюдение устава, уплата членских взносов и т. п.), а на основе совместной работы по реализации общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых и иных запросов, охраны их прав и интересов.

**7.6. Иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления**

Важное значение в реализации возможностей граждан участвовать в местном самоуправлении имеет закрепленное Конституцией Российской Федерации (ст. 33) и Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (ст. 26) право гражданобращатьсялично,а такженаправлять индивидуальныеиколлективныеобращенияворганыместного самоуправления. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца.

К другим формам прямого волеизъявления граждан при осуществлении местного самоуправления относятся:

1. обсуждение населением вопросов местного значения, проектов решений органов местного самоуправления;
2. опросы общественного мнения;
3. общественные инициативы граждан (митинги, демонстрации, шествия, пикетирования);
4. проявления самодеятельности в различных сферах местной жизни.