**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА**

**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донбасская аграрная академия»**

**КАФЕДРА «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»**



**ЛЕКЦИЯ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО»**

**ТЕМА «ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»**

Направление подготовки/специальность: **40.03.01 Юриспруденция**

Форма обучения: **очная/ очно-заочная/ заочная**

Квалификация выпускника: **Академический бакалавр**

**Макеевка – 2023 год**

**Тема 1.2. Правовые основы местного самоуправления.**

**ПЛАН ЛЕКЦИИ:**

1. Понятие и принципы местного самоуправления.
2. Компетенция в сфере местного самоуправления.
3. Характеристика источников муниципального права: международных, федеральных, региональных.
4. Устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты.

**1. Понятие и принципы 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 «Об общих принципах организации местного самоуправления» 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. 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.

Местное самоуправление – это элемент механизма народовластия. Государственная власть и местное самоуправление являются лишь разными организационными формами народовластия, которые не должны друг друга подменять.

Местное самоуправление – это децентрализованная публичная власть, максимально приближенная к населению. Однако местное самоуправление, будучи уровнем публичной власти, одновременно является формой территориальной самоорганизации населения.

Понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обусловливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенностей институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению. 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. Любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него.

Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определенной территории противоречит предписаниям Конституции РФ и федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия. Отказаться от местного самоуправления или изначально избрать другой способ самоорганизации может только население первичных административно-территориальных единиц субъектов РФ, т.е. тех, на которые субъекты Федерации разделены (районы, города с правами районов, т.п.). Население же иных территорий (сельсоветы, волости, т.п.) или поселений обязано осуществлять местное самоуправление. Население обладает не правом на местную власть, а правом на участие в осуществлении публичной власти в муниципальных образованиях.

**Принципы местного самоуправления** – это обусловленные природой местного самоуправления основополагающие начала и идеи, лежащие в основе самоорганизации населения.

Таковыми являются:

***– самостоятельность решения населением вопросов местного значения;*** вопросы решаются путем референдума, муниципальных выборов, через деятельность органов местного самоуправления; муниципальные образования обладают муниципальной собственностью, являются участниками гражданского оборота (ст. 12, 130 Конституции РФ). Конституционный Суд РФ указал, что Конституция РФ прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения, т.е. при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления (ч. 2 ст. 132; ч. 2 ст. 15).

Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и принятыми в соответствии с нею федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей.

В нормах законодательства не может быть провозглашен государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления как общий принцип отношений между органами государственной власти и муниципальными образованиями. Не допускается без установления каких-либо его пределов государственный контроль за целесообразностью в деятельности органов местного самоуправления.

Особо подчеркнута недопустимость государственного контроля за целесообразностью использования средств, материальных ресурсов и собственности, переданной муниципальному образованию государственной властью.

Нормы Закона 2003 года вступают в противоречие с приводимыми позициями;

***– организационная обособленность местного самоуправления в системе управления государством;*** оно должно иметь автономию в отношении своей компетенции, обладать свободой действий для осуществления собственных инициатив (ст. 12 Конституции РФ);

***– население само выбирает любые формы представительной и непосредственной демократии;*** граждане могут реализовать право на народную правотворческую инициативу, на индивидуальные и коллективные обращения (ст. 131 Конституции РФ);

***– обеспечение деятельности местного самоуправления необходимыми материальными и финансовыми ресурсами,*** самостоятельное управление муниципальным имуществом, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов. Местное самоуправление гарантируется обеспечением минимального бюджета, передачей необходимых ресурсов для выполнения переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, компенсацией дополнительных расходов, вызванных решениями органов государственной власти (ст. 132 Конституции РФ);

***– гарантия права местного самоуправления на судебную защиту*** (ст. 133 Конституции РФ); граждане, проживающие на территории муниципального образования, а также муниципальные органы власти могут обращаться в суд за восстановлением их нарушенного права;

***– сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан*** (ст. 1, ст. 3 Закона 2003 года);

***– ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением,*** государством, физическими и юридическими лицами (ст. 70 Закона 2003 года);

***– соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении местного самоуправления;***

***– законность в организации и осуществлении местного самоуправления.*** Содержание этого принципа раскрыто в ст. 6 Закона 2003 года, где говорится, что в случае противоречия конституции (устава), закона, иного нормативного правового акта субъекта РФ, регулирующего вопросы организации местного самоуправления и устанавливающего права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, Конституции РФ, федеральным конституционным законам применяются Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы. В соответствии со ст. 7 Закона 2003 года муниципально-правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным актам;

***– гласность при осуществлении местного самоуправления;***

***– возможность передачи на уровень местного самоуправления исполнения отдельных государственных полномочий;***

***– использование местных обычаев и традиций*** в организации и деятельности местного самоуправления (ст. 1 Закона 2003 года);

***– учет мнения населения при изменении границ территорий муниципальных образований.***

**2. Компетенция в сфере местного самоуправления.**

Компетенцию в сфере местного самоуправления необходимо рассматривать в двух аспектах:

1) компетенция (предметы ведения и полномочия) самого местного самоуправления);

2) полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления.

К компетенции местного самоуправления относятся следующие вопросы:

– вопросы местного значения;

– вопросы, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения;

– вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

– отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления. Ст. 2 Закона 2003 года дает два критерия квалификации вопросов местного значения: материальный – вопросы, касающиеся непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования и формально-юридический – они должны быть отнесены к вопросам местного значения.

Конституцией РФ и законом 2003 года. Каждый тип муниципального образования решает свой круг вопросов (ст. 14–16 Закона 2003 года). Если прежде предметы ведения муниципального образования должны были разграничиваться законами субъектов, то в настоящее время их исчерпывающий перечень закреплен федеральным законом.

Закон 2003 года исходит из принципа субсидиарности: в ведение муниципальных образований разных уровней включены те вопросы, которые на данном уровне могут решаться наиболее эффективно. Участие субъекта РФ в определении круга вопросов местного значения практически исключено. Их перечень не может быть изменен иначе как путем внесения изменений в Закон 2003 года (ст.18 Закона 2003 года). Решение всего перечня вопросов местного значения обязательно для муниципального образования. Это право обязанности муниципального образования, реализация которых должна происходить в рамках местных бюджетов.

Закон 2003 года в первоначальной редакции исходил их принципа закрытости перечня вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления были не вправе включаться в решение вопросов за рамками установленного перечня вопросов местного значения и переданных им в законном порядке отдельных государственных полномочий. Очевидно, что это не только прямо противоречило принципу субсидиарности, но и пресекало для муниципальных образований возможность принимать на себя решение тех вопросов, которые актуальны для населения, но не предусмотрены в списках предметов ведения государства и муниципалитетов.

Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ в Закон 2003 года введены дополнительные статьи 14.1, 15.1, 16.1. Они определяют права органов местного самоуправления поселения, муниципального района, городского округа на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (например, создание музеев муниципального образования, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству и др.).

Дан конкретный перечень этих вопросов (в зависимости от вида муниципального образования), и эти вопросы муниципальное образование вправе решать за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Кроме того, за счет собственных доходов (за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) они вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона 2003 года), если это участие предусмотрено федеральными законами (ч. 4, ч. 4.1, ч. 5. Закона 2003 года).

Федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона 2003 года, могут содержать положения: предусматривающие порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия; возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении этих государственных полномочий в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий.

При осуществлении таких государственных полномочий органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов), если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами. Однако 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.

На практике это привело к тому, что контролирующие органы стали требовать от муниципальных образований выполнения государственных полномочий (например, по ведению капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 г.), но уже без необходимости соблюдения процедур, установленных статьями 19-21 Закона 2003 года, т.е. без государственного финансирования.

Вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, муниципальные образования вправе решать за счет собственных средств.

Законом 2003 года решен вопрос о соотношении полномочий органов местного самоуправления муниципального района и поселения, как муниципального образования, входящего в состав муниципального района. Органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Закона 2003 года органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района.

В свою очередь, органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Для осуществления переданных в соответствии с указанными соглашениями полномочий органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают следующими полномочиями:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

2) установление официальных символов муниципального образования;

3) создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

4.1) регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей. Полномочия органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

4.2) полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом «О теплоснабжении»;

4.3) полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении»;

5) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

6) принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

6.1) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации;

7) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

8) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

8.1) организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного само- управления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;

8.2) утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

9) иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований.

По вопросам, отнесенным Законом 2003 года к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения, а в случае разграничения вопросов между внутригородскими районами и городским округом с внутригородским делением, указанные полномочия могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации. Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, и др..

Органы местного самоуправления поселений, органы местного самоуправления городских округов, органы местного самоуправления городских округов с внутригородским делением, органы местного самоуправления внутригородских районов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения.

К социально значимым работам могут быть отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки. К выполнению социально значимых работ могут привлекаться совершеннолетние трудоспособные жители поселений и городских округов в свободное от основной работы или учебы время на безвозмездной основе не более чем один раз в три месяца. При этом продолжительность социально значимых работ не может составлять более четырех часов подряд.

По решению вопросов местного значения федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться дополнительные полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления поселений и органы местного самоуправления городских округов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств) в целях решения некоторых вопросов местного значения поселений (например, участие в профилактике терроризма и экстремизма, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования и др.)

Полномочия органов местного самоуправления осуществляются органами местного самоуправления поселений, органами местного самоуправления городских округов и органами местного самоуправления муниципальных районов самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается. Федеральным законом от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ в Закон 2003 года была введена ст. 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления».

В соответствии с Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» главам местных администраций городских округов и муниципальных районов вменяется в обязанность ежегодно, до 1 мая, представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район, доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период и размещать указанные доклады на официальном сайте соответственно городского округа или муниципального района в сети «Интернет», а в случае его отсутствия – на официальном сайте субъекта РФ, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район.

Данная мера должна стимулировать муниципальные образования в достижении наиболее эффективного использования бюджетных средств, поскольку на основе показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов должны определяться размеры грантов муниципальным образованиям, выделяемых за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта РФ с учетом региональных особенностей в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Согласно распоряжению Правительства РФ от 11 сентября 2008 года № 1313-р в соответствии с установленным субъектом РФ порядком гранты могут предоставляться как за достижение наилучших значений показателей в отдельных сферах деятельности органов местного самоуправления (гранты в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и других сферах), так и за достижение наилучших значений показателей комплексного социально-экономического развития.

***Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.*** Статьи 19-21 Закона 2003 года определяют порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным Законом 2003 года к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Таким образом, ставится заслон федеральным и региональным мандатам, не обеспеченным соответствующими финансовыми и материальными ресурсами. Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями предусматривается, как правило, для муниципальных районов и городских округов.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем – федеральным или законодателем субъекта РФ и только в форме закона с учетом установленного Конституцией РФ разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов РФ.

Однако недопустима даже добровольная передача хотя бы части полномочий по решению вопросов местного значения органам государственной власти. Как указал Конституционный Суд РФ, из прямого предписания ст. 130 (ч. 1) Конституции РФ, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти.

На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально- финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Недопустимость ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления. Любое ограничение непосредственно влияет на нормативно - правовое содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления.

Именно поэтому в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения. Закон 2003 года определяет порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, обязательный как для федеральных, так и для региональных органов государственной власти.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным ст. 19 Закона 2003 года, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий (ч. 2 ст. 20 Закона 2003 года).

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо на определенный срок. 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.

Федеральный закон, закон субъекта РФ, 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 РФ 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. Возможна передача органам местного самоуправления федеральных государственных полномочий, делегированных органам государственной власти субъектов РФ, но только в случае, если такая возможность прямо предусмотрена федеральными законами.

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

1) права и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), 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 РФ, 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 РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов РФ, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

Положения федеральных законов, законов субъектов РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Федеральные законы, законы субъектов РФ, 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.

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

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

Федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона 2003 года, могут содержать положения, предусматривающие:

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.

Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона 2003 года, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий.

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 ст. 19 Закона 2003 года, 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.

Однако финансирование данных полномочий не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы РФ.

Таким образом, следует различать:

– государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления, которые осуществляются за счет переданных средств;

– право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им – за свой счет, за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов. 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 несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных материальных ресурсов и финансовых средств. Другой аспект компетенции в сфере местного самоуправления – полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления. Закон 2003 года централизовал нормативное регулирование ряда вопросов, переведя его с регионального на федеральный уровень, причем федеральная составляющая стала больше.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

– определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;

– правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;

– правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения; – правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относятся:

– правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных Законом 2003 года;

– правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

– правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

– правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов РФ.

**3. Характеристика источников муниципального права: международных, федеральных, региональных.**

Правовую основу местного самоуправления составляют источники права, которыми руководствуются органы местного самоуправления при осуществлении своей деятельности и решения местных вопросов.

На природу и содержание источников муниципального права оказывает влияние:

1) комплексный характер муниципального права (совпадение источников муниципального права с источниками отраслей частного и публичного права);

2) высокий уровень юридической децентрализации (без активного развития нормотворческой деятельности на местном уровне невозможно было бы существование этой отрасли права).

К источникам муниципального права относятся: нормативные правовые акты, международные правовые акты, правовые обычаи.

Система правовых актов, являющихся источниками муниципального права, в общем виде представлена в ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон 2003 года): «Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты».

*Международные правовые акты.* К источникам муниципального права относятся универсальные акты в области прав человека (Всеобщая декларация прав человека 1948 года и др.) и специальные международно-правовые акты в области местного самоуправления.

Универсальные акты в области прав человека оказывают скорее косвенное, чем прямое влияние на функционирование органов местного самоуправления в Европе. Их главное значение заключается в косвенном закреплении демократического права на местное самоуправление.

Термин «местное самоуправление» в данных международных актах не употребляется. Наиболее значимым из международных актов является Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года. Ее политико-правовое значение определяется тем, что в ней дается понятие местного самоуправления, демократические основы организации и деятельности органов местного самоуправления, закреплен принцип соразмерности финансовых средств органов местного самоуправления тем полномочиям, которые им предоставляются, право местных сообществ на объединение.

Хартия содержит в себе европейские стандарты развития местного самоуправления. В основу данного документа положен классический принцип субсидиарности, который разрабатывался в европейской социальной философии с середины ХIХ в.

Суть «субсидиарной» философии заключается в том, что политическая власть может вмешиваться в общественные дела только в строго ограниченных случаях, когда общество само не справляется с поставленными задачами управления. Россия подписала Хартию 28 февраля 1996 года и ратифицировала 11 апреля 1998 года; для России Хартия вступила в силу с 1 сентября 1998 года.

Определенную роль в развитии европейских стандартов местного самоуправления играют также Европейская декларация прав городов, (принятая постоянной конференцией местных и региональных органов власти Европы в 1992 г.) и Европейская хартия городов (принятая во исполнение положения Европейской декларации прав городов и придающая им нормативное содержание).

В Европейской хартии городов констатируется, что в настоящее время город все больше отождествляется с понятием муниципалитета как автономной административной единицы, образуемой сообществом жителей с определенными интересами, как населенного центра с организованным строительством, коммунальным обслуживанием и своей собственной администрацией.

Другим важным актом в области местного самоуправления является Декларация о принципах местного самоуправления, принятая Межпарламентской ассамблеей государств – членов СНГ в 1994 году. Хотя международные акты имеют верховенство над национальными правовыми актами, следует учитывать позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в постановлении от 30 ноября 2000 года. Конституционный Суд РФ указал, что хотя Устав Курской области воспроизводит положения п. 2 и 3 ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления, но эта хартия устанавливает минимальные гарантии самостоятельности местного самоуправления.

Конституция РФ и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, который субъекты не вправе занижать или игнорировать.

*Нормативно-правовые акты.* Система нормативно-правовых актов, являющихся источниками муниципального права, имеет трехуровневую структуру: федеральный уровень, региональный уровень, местный уровень.

На каждом уровне имеется главный для данного уровня акт.

Особое место занимает Конституция РФ. В ней закреплены:

– институт местного самоуправления как основа конституционного строя РФ, как одна из форм народовластия (статьи 8, 9, 12);

– институт правового положения человека и гражданина в системе местного самоуправления (статьи 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 60);

– институт организации и функционирования местного самоуправления как особой публичной власти (ст. 130 - 133);

– институт разграничения предметов ведения РФ и субъектов РФ в области местного самоуправления. Все эти статьи содержат нормы прямого действия.

Конституция РФ является основой всей системы норм муниципального права. Поэтому большое значение имеет толкование этих норм, даваемое Конституционным Судом РФ. Федеральное законодательство о местном самоуправлении. В настоящее время этот уровень является основным (ранее, до принятия Закона 2003 года, основным был уровень субъекта РФ).

Системообразующим актом является Федеральный закон от 6 октября 2003 года (ред.от 15.02.2016) №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Имеется множество специальных федеральных законов, содержащих нормы муниципального права: Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 97- ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»; Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»; Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.

Источниками муниципального права являются практически все кодексы России, прежде всего: Налоговый Кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ и др.

Будучи комплексной отраслью права, муниципальное право включает в себя нормы, содержащиеся во многих федеральных законах: Федеральном законе от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; Федеральном законе от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»; Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; Федеральном законе от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и др.

Нормы муниципального права содержатся в Указах Президента РФ и Постановлениях Правительства РФ, нормативно-правовых актах органов исполнительной власти РФ: Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»; Указ Президента РФ от 2 ноября 2007 года № 1451 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления»; Указ Президента РФ от 15 октября 1999 года № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 20 декабря 2004 года № 814 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти по утверждению границ муниципальных образований»; Постановление Правительства РФ от 1 июня 2005 года № 350 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 06.02.2006 №75 (ред. от 04.03.2015) «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом»; Постановление Правительства РФ от 27.02.2016 №142 «О внесении изменений в Правила направления органами государственной власти и органами местного самоуправления документов, необходимых для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости,…»; Приказ Минюста РФ от 24 августа 2005 года № 139 «Об утверждении положения о порядке ведения государственного реестра уставов муниципальных образований и обеспечения доступности сведений, включенных в него» и др.

*Региональное законодательство о местном самоуправлении.* Особое место среди источников муниципального права на этом уровне занимают конституции и уставы субъектов РФ. Главными источниками являются законы субъектов РФ о местном самоуправлении, это акты муниципального права субъектов РФ (например, Закон Республики Дагестан от 08.12.2015 №117 «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Дагестан» (принят Народным Собранием РД 25.11.2015, вступил в силу с 1 января 2016 года).

Большой массив нормативно-правовых актов составляют законы о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в субъекте РФ, о местном референдуме, о муниципальной службе, о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и др.

В Республике Дагестан имеется обширное законодательство о местном самоуправлении: - Закон Республики Дагестан от 8 декабря 2005 г. № 67 (ред. от 09.03.2016) «О местном референдуме в Республике Дагестан», - Закон РД от 6 июля 2009 г. № 50 (ред. от 06.05.2016) «О муниципальных выборах в Республике Дагестан», - Закон РД от 11 марта 2008 года №9 (ред. от 08.02.2016) «О муниципальной службе в Республике Дагестан», - Закон РД от 10.06.2008 №28 (ред. от 14.04.2014) «О Перечне муниципальных должностей и Реестре должностей муниципальной службы в Республике Дагестан», - Закон РД от 09.03.2016 №15 «О составе муниципального имущества внутригородского района», - Закон РД от 13.01.2005 №6 (ред. от 29.12.2015) «О статусе и границах муниципальных образований Республики Дагестан», - Постановление Правительства РД от 12.04.2013 №199 «Об организации в Республике Дагестан работы по осуществлению мониторинга и оценки эф- 12 фективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Республики Дагестан», - Постановление Правительства РД от 25.12.2009 №470 «О взаимодействии органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Дагестан при формировании финансовых органов местного самоуправления» и др.

**4.** **Устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты.**

В юридической литературе имеются различные точки зрения относительно структуры источников права, принимаемых в пределах муниципального образования.

Например, коллективы авторов учебника «Муниципальное право» под редакцией А.М. Никитина и под редакцией Н.С. Бондаря не называют в качестве источников муниципального права решения, принимаемые на референдумах, собраниях, сходах граждан. О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, Н.В. Постовой считают, что такие решения составляют основу источников права, зарождающихся в недрах муниципального образования, и обладают высшей юридической силой среди актов, издаваемых в системе местного самоуправления.

К таким нормативным актам можно отнести уставы муниципальных образований.

Основным документом, определяющим статус [местного самоуправления](https://be5.biz/terms/m6.html) в конкретном [муниципальном образовании](https://be5.biz/terms/m17.html), является его устав. Устав занимает исходное положение в системе [нормативных правовых актов](https://be5.biz/terms/n7.html) муниципального образования, регламентирующих местное самоуправление. Следует отметить, что ни [Конституция РФ](https://be5.biz/terms/k18.html), ни законодательство не смогут учесть все традиции, [обычаи](https://be5.biz/terms/o14.html) и особенности организации [управления](https://be5.biz/terms/u17.html) отдельных [территорий](https://be5.biz/terms/t7.html): городских, сельских и иных поселений.

Уставом муниципального образования должны определяться:

* наименование муниципального образования;
* перечень вопросов местного значения;
* формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;
* структура и порядок формирования [органов местного самоуправления](https://be5.biz/terms/o16.html);
* наименования и полномочия выборных и иных органов и должностных лиц местного самоуправления;
* виды, порядок принятия, официального опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов;
* срок полномочий, основания и порядок прекращения полномочий представительного органа муниципального образования;
* виды и основания наступления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления;
* порядок составления и рассмотрения проекта [местного бюджета](https://be5.biz/terms/m15.html), утверждения и исполнения местного [бюджета](https://be5.biz/terms/b12.html), осуществления [контроля](https://be5.biz/terms/k31.html) за его исполнением;
* порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях, в которых полномочия представительного органа осуществляются сходом [граждан](https://be5.biz/terms/g9.html), − населением непосредственно на сходе граждан.

Не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, проект подлежит официальному опубликованию с одновременным опубликованием установленного представительным органом муниципального образования порядка [учета](https://be5.biz/terms/u18.html) предложений по проекту указанного устава, а также порядка участия граждан в его обсуждении. Устав принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

В случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, голос главы учитывается при принятии устава как голос депутата представительного органа муниципального образования. Принятый устав муниципального образования подлежит официальному опубликованию после его государственной регистрации и вступает в силу после его официального опубликования. Глава муниципального образования обязан опубликовать зарегистрированный устав муниципального образования в течение семи дней со дня его поступления.

На сегодняшний день в соответствии с Рекомендациями по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований (утверждены 26 августа 2005 года приказом Министерства юстиции РФ) государственную регистрацию в Минюсте России проводят:

* главные управления Минюста России по федеральным округам;
* структурные подразделения главных управлений Минюста России по федеральным округам в [субъектах Российской Федерации](https://be5.biz/terms/c14.html).

Основания для отказа в государственной регистрации:

* противоречие устава Конституции Российской Федерации, федеральным [законам](https://be5.biz/terms/z4.html), принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;
* нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка принятия устава
* наличие в уставе, муниципальном правовом акте о внесении изменений и дополнений в устав коррупциогенных факторов.

С учетом изложенного нормативные акты, принимаемые в системе местного самоуправления, можно классифицировать по субъектам, их издавшим, а также по функциональному признаку.

По субъектам издания они подразделяются на решения, принимаемые:

1) населением на местном референдуме, собрании (сходе) граждан;

2) представительными органами местного самоуправления;

3) исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления общей и специальной компетенции;

4) выборными должностными лицами местного самоуправления и назначаемыми на должность по контракту.

По функциональному признаку они подразделяются на акты:

1) организационно-процессуального характера (регламенты, инструкции);

2) структурно-управленческого характера (положения об органах местного самоуправления и их подразделениях);

3) финансового обеспечения (бюджеты, положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе);

4) территориальной организации муниципальной власти;

5) хозяйственной деятельности органов местного самоуправления;

6) социально-культурной деятельности органов местного самоуправления и т.д.

Система муниципальных правовых актов закреплена в ст. 43 Закона 2003 года.

В систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Ст. 7 Закона 2003 года устанавливает обязательность муниципальных правовых актов и пределы их действия в пространстве.

Юридическая сила муниципальных правовых актов определяется тем, что при решении вопросов местного значения органы и должностные лица местного самоуправления наделены юридически властными полномочиями, а при реализации отдельных государственных полномочий – государственно-властными полномочиями.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Закон 2003 года устанавливает наименования правовых актов (в том числе и нормативных), принимаемых органами и должностными лицами местного самоуправления.

Представительный орган принимает решения; глава муниципального образования – постановления и распоряжения, глава местной администрации – постановления и распоряжения, местной администрации по вопросам организации работы местной администрации, иные должностные лица – распоряжения и приказы.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, Закону 2003 года, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ.

Ч. 5 ст. 7 Закона 2003 года регламентирует действия органов местного самоуправления в случае наличия коллизии между различными нормативно-правовыми актами Российской Федерации или субъекта РФ. Если правовая коллизия имеет место, то местное правотворчество по данному вопросу невозможно до разрешения вопроса судом, так как муниципальный акт не будет соответствовать ни одному из двух.

Регистры муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ составляют федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов.

Ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством РФ. Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

*Правовые обычаи.* Правовой обычай как источник муниципального права не указан в ст. 4 Закона 2003 года. Однако в законе он неоднократно упоминается (например, в ст. 1, ч. 3 ст. 34) как «исторические и местные традиции».

Естественными источниками муниципального права можно считать сложившиеся в истории традиции и обычаи, на основе которых формируются нормы по организации, например, общинного самоуправления, казачьего самоуправления. Не исключается возможность повторения исторической эпохи земского самоуправления. В соответствии с традициями и обычаями иногда устанавливается наименование органов местного самоуправления, определяется регламент их деятельности.

Такой подход способствует сближению интересов местной власти и населения, реанимирует принцип построения местного самоуправления снизу - по инициативе самих жителей. При этом формируемые на основе традиций и обычаев нормы муниципального права в большей мере соответствуют фактической жизни, и степень их реализации намного выше, чем у тех, которые навязываются сверху без учета местных традиций и обычаев.

**Контрольные вопросы по теме:**

1. Что означают основы местного самоуправления?
2. В чем отличие принципов местного самоуправления от общих принципов организации местного самоуправления?
3. Развитие законодательства о местном самоуправлении.
4. Какие принципы местного самоуправления закреплены в Европейской хартии о местном самоуправлении?
5. Что относится к международным источникам муниципального права?
6. Охарактеризуйте федеральные нормативно-правовые акты о местном самоуправлении.
7. Нормативно-правовые акты Донецкой Народной Республики о местном самоуправлении.
8. Основные нормативно-правовые акты муниципальных образований.

**Рекомендованная литература:**

**Основная:**

1. Бондарь, Н.С. Местное самоуправление. Учебник. – М: Юрайт, 2017. – 386 с.
2. Муниципальное право России. Учебник / Под ред. Кокотов А. Н. – М: Юрайт, 2019. – 460 с.
3. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. В 2 томах (комплект) / Отв. ред. Бондарь Н.С. – М: Юрайт, 2016. – 816 с.

**Дополнительная:**

1. Беликов П.П., Ведяева Е.С., Гребенникова А.А., Жуковская Л.П., Захарова Н.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс, 2016. – [Электронный ресурс] – URL: <https://www.consultant.ru>
2. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2015. – 448 с.
3. Шкатулла В. И. Комментарии к Федеральному Закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». – М: Юстицинформ, 2019. – 140 с.
4. Юридический словарь-справочник для государственных и муниципальных служащих / Под ред. Малько А. В., Чаннов С. Е. – М: Проспект. 2020. – 296 с.

**Нормативные акты:**

* 1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7- ФКЗ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1- ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru), 6 октября 2022 г., N 0001202210060013 (актуальная редакция).
  2. Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М., 2003. – 440 с.
  3. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131- ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.consultant.ru>