

Лекция № 2

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План

1. Международные документы и федеральные нормативные акты
2. Законодательные акты субъектов РФ
3. Муниципальные правовые акты

Под правовыми основами
местного самоуправления
понимается нормативная база,
которую составляют
международные правовые
акты, Конституция РФ, Закон о
местном самоуправлении
(2003) и другие федеральные
законы,

- а также конституции, уставы, законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований и другие нормативные акты, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

- *Основополагающими являются международные правовые документы. Это соответствует ч. 4 ст. 15 Конституции РФ: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».*

Среди международных правовых документов, направленных на регулирование местного самоуправления, в первую очередь можно выделить **Европейскую хартию местного самоуправления** (Страсбург, 15 октября 1985 г.).

Данная Хартия определяет минимальные права местного самоуправления, которые должны быть гарантированы подписавшими ее государствами. Россия подписала Хартию 28 февраля 1996 г. и ратифицировала ее 5 мая 1998 г. В случае противоречия любого положения российского законодательства Европейской хартии должны применяться ее нормы.

- К международным правовым документам, регулирующим местное самоуправление, относится также **Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества, принятая Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 29 октября 1994 г.**

- Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации закреплены в Конституции РФ.

- В Конституции РФ гл. 8 полностью посвящена организации местного самоуправления в РФ. В ней устанавливаются основные формы и способы осуществления местного самоуправления, территориальные основы местного самоуправления, основные полномочия его органов.

- Конституция РФ прямо указывает полномочия местного самоуправления:
- – владение, пользование, распоряжение и управление муниципальной собственностью;
- – формирование, утверждение и использование местного бюджета;
- – установление местных налогов и сборов;
- – осуществление охраны общественного порядка.

- Базовым федеральным законом, регулирующим деятельность местного самоуправления в Российской Федерации, стал **Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**, который был принят 28 августа 1995 г.

- В этом Законе даются определения следующих основных понятий местного самоуправления: муниципальное образование, вопросы местного значения, должностное лицо местного самоуправления и т. д. Он закрепляет право граждан на местное самоуправление, систему органов местного самоуправления, формы непосредственного волеизъявления граждан, регулирует финансовые, территориальные основы местного самоуправления и другие вопросы.

- Однако отсутствие финансовой, организационной самостоятельности муниципальной власти от государственной не дает возможности говорить о решенности задачи формирования местного самоуправления в Российской Федерации. В связи с этим возникла необходимость разработать новый базовый Закон о местном самоуправлении, который был принят 6 октября 2003 г.

- В Законе о местном самоуправлении (2003) значительно изменена концепция местного самоуправления.

- Например, Закон о местном самоуправлении (2003) предусматривает необходимость создания пяти видов муниципальных образований: городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения.

- При этом территории городских и сельских поселений входят в состав территории муниципальных районов, но являются самостоятельными муниципальными образованиями, т. е. на данных территориях осуществляется двухуровневое местное самоуправление.

- Территории городских округов не входят в состав территорий муниципальных районов, там осуществляется одноуровневое местное самоуправление.

- В результате реформы вместо примерно 12 000 муниципальных образований, сформированных в соответствии с Законом о местном самоуправлении (1995), их возникло около 24 000.

- Особенность Закона о местном самоуправлении (2003) заключается в том, что каждый из видов муниципальных образований призван решать присущие только ему вопросы местного значения, т. е. вопросы местного значения поселения не совпадают с вопросами местного значения муниципального района и городского округа.

- Важным является также то, что различные муниципальные образования будут иметь разные доходные источники, определяемые в зависимости от их потребностей.

- Закон о местном самоуправлении (2003) также предусматривает особенности осуществления местного самоуправления в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, на приграничных территориях.

- С момента вступления в силу Закона о местном самоуправлении (2003) утрачивают силу еще два федеральных законодательных акта, регулирующих организацию местного самоуправления: Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РФ» и Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126 «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

- Среди других федеральных законов о местном самоуправлении можно выделить федеральные законы от 26 ноября 1996 г. № 138 «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (далее – Закон об обеспечении конституционных прав граждан России) и от 8 января 1998 г. № 8 ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

- На федеральном уровне регулирование местного самоуправления осуществляется и другими нормативными актами.

Так, обе палаты Федерального Собрания РФ принимали постановления. Одними из наиболее известных являлись постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1

- «О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт Петербурга и муниципальную собственность», постановление Государственной Думы от 10 июля 1996 г. № 528 «О проекте Федерального закона „Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в РФ“».

- Среди указов Президента РФ можно назвать следующие: от 29 мая 1997 г. № 531 «О Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации», от 11 июня 1997 г. № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ» (утратил силу), от 13 ноября 1998 г. № 1373 «Вопросы Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации» (утратил силу), от 27 ноября 2003 г. № 1395 «О мерах по развитию федеративных отношений и местного самоуправления в РФ».

- Правительством РФ по вопросам местного самоуправления был также принят ряд постановлений, среди которых можно назвать следующие: от 27 декабря 1995 г. № 1251 «О Федеральной программе гос.поддержки местного самоуправления», от 27 июня 1996 г. № 755 «О некоторых мерах по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления» и др.

- Важное значение в области конституционной основы местного самоуправления имеют постановления Конституционного Суда РФ.

2. Законодательные акты субъектов Российской Федерации

- На уровне субъектов РФ общие вопросы регулирования местного самоуправления обычно находят отражение в их конституциях и уставах.

- В настоящее время законы по вопросам организации местного самоуправления приняты в 86 регионах, вопросы муниципальной службы – в 64, регистрации уставов муниципальных образований – в 73, муниципальных выборов, статуса выборных лиц местного самоуправления и порядка их отзыва – в 79. Законы по вопросам финансово-экономических основ местного самоуправления приняты в 20 регионах, осуществления прав граждан на участие в местном самоуправлении – в 15.

- Однако законы субъектов РФ, изданные в большинстве своем через несколько лет после вступления в силу Закона о местном самоуправлении (1995), либо просто повторяют его нормы, либо предлагают неоптимальные схемы организации местного самоуправления.

3. Муниципальные правовые акты

- Важным элементом правовых основ местного самоуправления являются муниципальные правовые акты. В их систему входят:
 - 1) устав муниципального образования;
 - 2) правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

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

- 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.

- В соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) уставом муниципального образования должны определяться:

- 1) наименование муниципального образования;

- 2) перечень вопросов местного значения;

- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

- 7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов;

- 9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с БК РФ;
- 10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования;
- 11) иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

- В соответствии с законодательством устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно.

- Порядок его разработки, принятия и изменения находится в ведении муниципального образования. Закон о местном самоуправлении (1995) предусматривал два пути принятия устава муниципального образования: представительным органом местного самоуправления и населением непосредственно, т. е. местным референдумом или на сходе граждан.

- После принятия устав муниципального образования подлежит государственной регистрации. В соответствии с Законом о местном самоуправлении (1995) порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований устанавливался органами государственной власти субъектов РФ. В результате в разных субъектах РФ регистрацию уставов осуществляли различные органы.

- Закон о местном самоуправлении (2003) четко определяет, что устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в органах юстиции.

- Наряду с уставом муниципального образования наивысшей юридической силой среди муниципальных правовых актов обладают **решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан.**

- Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования.

- В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования.

- Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

- ***Спасибо за внимание!***