

# Муниципальное право России

# Муниципальное право

- сравнительно молодая отрасль российского законодательства, находящаяся в процессе своего становления и развития
- «муниципальный» происходит от латинского *municipium*, обозначающего буквально «самоуправляющаяся община», производные от него понятия «муниципий», «муниципалитет» означают соответственно город с правами самоуправления в древнеримском государстве и орган местного самоуправления в ряде современных зарубежных государств
- *представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления*

# Методы муниципального права

- способы, приемы воздействия на общественные отношения

1) *императивный*

2) *диспозитивный*

3) *метод рекомендаций*

4) *метод гарантий*

# Система муниципального права

- включает в себя комплексы однородных норм, регулирующих определенные группы общественных отношений в сфере местного самоуправления
- объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений



## Муниципально-правовые институты:

- м/с в системе народовластия;
- основы м/с (правовые, территориальные, организационные, финансово-экономические);
- предметы ведения и полномочия м/с;
- гарантии м/с;
- ответственность органов и должностных лиц м/с.

# Источники муниципального права

- в материальном аспекте – это социально-экономические, политические факторы, определяющие условия жизни общества, деятельность субъектов права
- в юридическом аспекте – это правовые акты, в которых устанавливаются, изменяются, отменяются правовые нормы, направленные на регулирование муниципальных отношений

Классификация:

1. Акты федеральных органов государственной власти.
2. Акты субъектов РФ.
3. Акты местного самоуправления.
4. Нормы международного права.

# Теории местного самоуправления

## 1. Теория свободной общины. (Гербер, Аренс, Ресслер)

...самостоятельность и независимость общины от государства связаны с самой природой общины, которая исторически предшествовала государству. Местное самоуправление – это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных...

## 2. Общественно-хозяйственная теория. (Моль, Васильчиков)

Сторонники теории отстаивали негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. Самоуправление – это заведование делами местного хозяйства.

## 3. Государственная теория самоуправления. (Л. Штейн, Р. Гнейст, Н. Лазаревский, А. Градовский, А. Михайловский)

... местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством и имеют источником государственную власть ...

# Понятие местного самоуправления

*- форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, 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 (ст. 1 ФЗ-131)*

# Местное самоуправление

- 1) - одна из основ конституционного строя РФ  
(ст. 12 гл. 1 Конституции РФ, ст. 1 ФЗ-131)
- 2) – право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения  
(ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, ст. 3 ФЗ-131)
- 3) – форма народовластия  
(ст. 3 Конституции РФ)
- 4) – уровень публичной власти



# Принципы местного самоуправления

- это закрепляемые законодательством и обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и функционирования м/с, обязательные для органов государственной власти и муниципальных образований

1) Самостоятельное решение населением вопросов местного значения  
(ст. 130 Конституции РФ)

2) Организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством  
(ст. 12 Конституции РФ)

3) Взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций

# Принципы местного самоуправления

- 4) Экономическая и финансовая самостоятельность м/с  
(ст. 8, 132 Конституции РФ)
- 5) Соответствие материальных и финансовых ресурсов м/с его полномочиям  
(ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления)
- 6) Сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан  
(ст. 130 Конституции РФ)
- 7) Многообразие форм осуществления м/с  
(ст. 131 Конституции РФ)
- 8) Сочетание коллегиальности и единоначалия в м/с

# Принципы местного самоуправления

9) Соблюдение прав и свобод человека и гражданина  
(ст. 18 Конституции РФ)

10) Законность в организации и осуществлении м/с  
(ст. 15, 46, 52 Конституции РФ)

11) Гласность м/с

12) Ответственность органов и должностных лиц м/с  
(гл. 10 ФЗ-131)

13) Правовое регулирование полномочий м/с  
(ст. 18 ФЗ-131)

14) Государственная гарантия м/с  
(ст. 12 Конституции РФ)

# Правовые основы местного самоуправления

- система правовых норм, регулирующих вопросы организации и функционирования местного самоуправления.

*Ст. 4-7 ФЗ-131*

## 1) Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры

*Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985, Россия подписала Хартию – 28.02.1996, а ратифицировала – 20.03.1998*

## 2) Нормативные правовые акты Российской Федерации

- Конституция РФ (ст. 3, 8, 9, 12, 15, 18..., гл. 8)

- федеральные конституционные законы и федеральные законы : **ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»** (вступает в силу 01.01.2009, в настоящее время – переходный период)

- указы и распоряжения Президента РФ

- постановления и распоряжения Правительства РФ

- иные НПА федеральных органов исполнительной власти

# Правовые основы местного самоуправления

## 3) Нормативные правовые акты субъектов РФ

- конституции (уставы)
- законы: Закон Вологодской области от 28.11.2005 №1359-ОЗ «Об особенностях осуществления местного самоуправления в Вологодской области в переходный период»
- иные НПА

Субъекты РФ осуществляют правовое регулирование по вопросам местного самоуправления лишь в случаях и порядке, установленных ФЗ-131 (ст. 6).

# Правовые основы местного самоуправления

## 4) Муниципальные правовые акты

*- решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, обязательное для исполнения на территории м/о, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер (ст. 2, 7, гл. 7 ФЗ-131)*

### Система МПА:

- устав м/о;
- решения, принятые на местном референдуме;
- нормативные и иные правовые акты представительного органа;
- правовые акты главы м/о;
- постановления и распоряжения главы местной администрации;
- ПА иных органов и должностных лиц м/с, предусмотренных уставом.

# Территориальные основы местного самоуправления

*- это территориальная организация м/с, включающая понятие территории, на которой создается м/с, ее состав, принципы наделения м/о статусом поселения, муниципального района, городского округа, порядок установления и изменения границ м/о, их преобразования и упразднения.*

*Глава 2 ФЗ-131*

<p style="text-align: center;">Административно-территориальное деление субъекта РФ</p>	<p style="text-align: center;">Территориальная организация местного самоуправления</p>
<p>1) АД – это разделение территории субъекта РФ на административно-территориальные единицы, населенные пункты для упорядоченного осуществления на его территории <u>функций государственного управления</u></p>	<p>1) Местное самоуправление – это специфический уровень власти, который не связан с государственной системой управления. При определении территории м/о основная задача – создание условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения.</p>
<p>2) Правовое регулирование осуществляется субъектами РФ. <i>Закон Вологодской области от 04.06.1999 г. №371-ОЗ «О вопросах административно-территориального устройства Вологодской области», Устав Вологодской области.</i></p>	<p>2) Правовое регулирование находится в совместном ведении РФ и ее субъектов.</p>
<p>3) Структурные единицы АД – административно-территориальные единицы - часть территории субъекта РФ с установленными границами, имеющая свое наименование, постоянный центр, характеризующаяся единством, непрерывностью, включающая, как правило, один или несколько населенных пунктов. Наиболее распространенные виды АТЕ – районы, сельсоветы. АТЕ не являются самостоятельными участниками гражданских правоотношений.</p>	<p>3) Территориальной единицей м/с является муниципальное образование. М/о являются самостоятельными участниками гражданских правоотношений.</p>



## Административно-территориальное деление субъекта РФ

## Территориальная организация местного самоуправления

4) Изменение границ АТЕ определяется законодательством субъекта.

4) Процедура изменения границ м/о сложнее, требует согласия населения и регулируется на федеральном уровне.

5) Административно-территориальное деление устанавливается «сверху», в соответствии с нуждами государственной власти.

5) Система м/о должна в идеале формироваться «снизу», от инициативы населения.

6) Административно-территориальное деление имеет несколько уровней, что предопределяет иерархичность в построении единой централизованной системы государственных органов, соподчиненность государственных органов, действующих на разных территориальных уровнях государственного управления.

6) Территориальная организация м/с строится на принципе неподчиненности одного муниципального образования другому (ч.3 ст. 17 ФЗ-131).

# Территориальные основы местного самоуправления

Первоначально органы местного самоуправления в нашей стране создавались и функционировали в границах административно-территориальных единиц.

До 1993 года в России м/с осуществлялось в **29445** административно-территориальных единицах.

После принятия Конституции РФ и ФЗ-154 сложились три формы территориальной организации м/с:

- 1. М/о созданы в районах и крупных городах регионального или районного значения, например, в Вологодской области.*
- 2. М/о созданы в небольших городских и сельских поселениях, например, Новосибирская обл.*
- 3. М/о созданы как в крупных территориальных единицах – городах, районах, так и в небольших городских и сельских поселениях, в сельских округах. Владимирская обл. В этих случаях система муниципальных образований представляла двух-трехуровневую структуру.*

В итоге в 1999 г. в стране было **13669** муниципальных образований, а на начало 2002г. – **11729** м/о.

# Понятие и признаки муниципального образования

*Муниципальное образование* - населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, и имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

- ✓ В ведении муниципального образования находятся вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия.
- ✓ Имеют свой устав (ст. 44 ФЗ-131), символику (ст. 9 ФЗ-131).
- ✓ Не являются юридическими лицами, но в гражданских правоотношениях приравнены к юридическим лицам (ст. 124 ГК РФ)
- ✓ Принадлежит право создания ассоциаций (ст. 8 ФЗ-131).

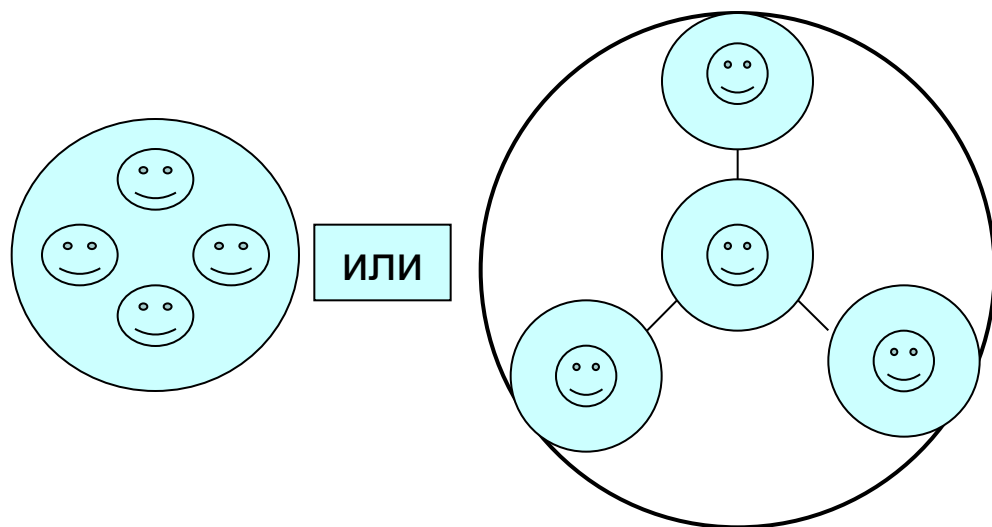
*Закон устанавливает следующие виды муниципальных образований: муниципальный район, городские и сельские поселения, городской округ, внутригородские муниципальные образования (ст. 2 ФЗ-131).*

## Территориальные основы местного самоуправления

- ✓ Закон устанавливает единообразную для всех субъектов РФ территориальную организацию местного самоуправления.
- ✓ Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.
- ✓ Перечень муниципальных образований закрытый.
- ✓ Вся территория субъекта РФ, за исключением территорий с низкой плотностью населения разграничивается между поселениями.
- ✓ Поселение – первичный уровень организации местного самоуправления.

# Сельское поселение

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



1) В границах сельского поселения могут находиться, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 (3000) человек каждый.

2) Границы сельского поселения, включающего несколько населенных пунктов, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав.

# Городское поселение

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

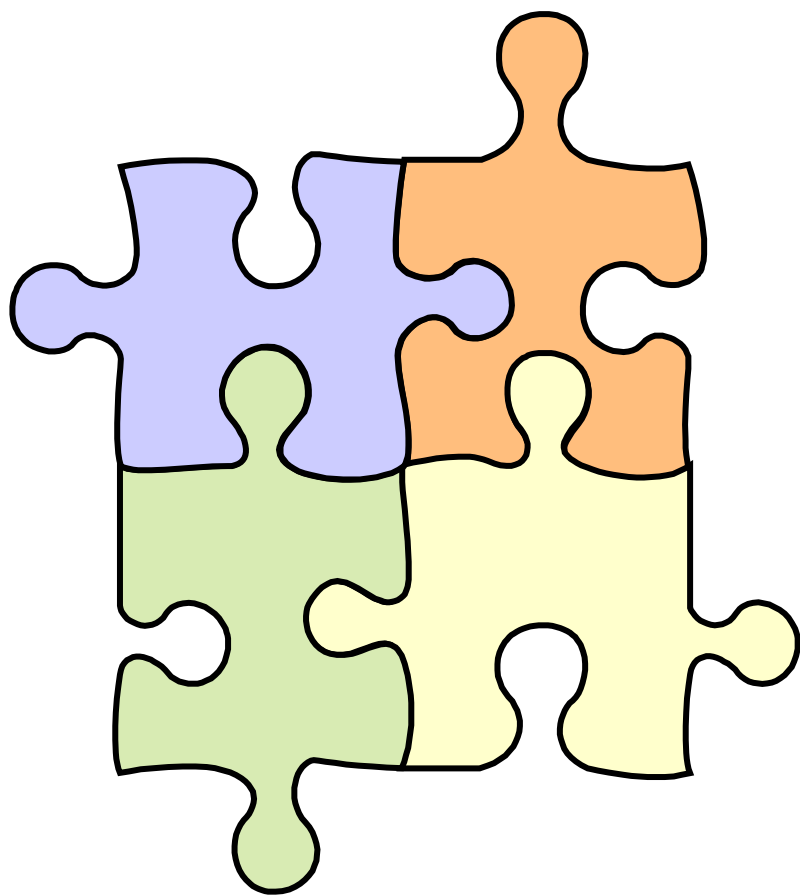


В состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов,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

# Установление границ поселений

- ✓ *Территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения.*
- ✓ *Территория поселения не может входить в состав территории другого поселения.*
- ✓ *Территорию поселений составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения, рекреационные земли, земли для развития поселения.*
- ✓ *В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.*

# Муниципальный район



1) Территории всех поселений, за исключением территорий городских кругов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов.

2) Местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера.

3) Вправе осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов.

4) Границы муниципального района устанавливаются с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав.



# Городской округ



1) – это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района.

2) Органы местного самоуправления осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселений и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия.

3) Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта.

4) Наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского округа и прилегающего муниципального района собственных и переданных государственных полномочий.

# Внутригородские муниципальные образования городов федерального значения

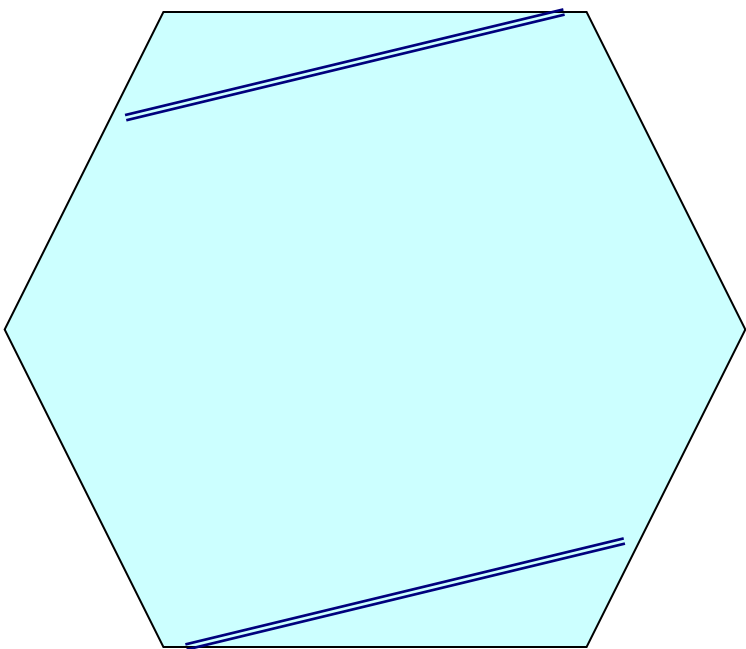


- это часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

# Территориальные основы местного самоуправления

- ✓ *Введение новой территориальной организации местного самоуправления значительно увеличило число муниципальных образований в Российской Федерации. По состоянию на 1 апреля 2005 года их насчитывалось **24 372**.*
- ✓ *В Вологодской области согласно Закону Вологодской области от 09.01.1996 №55-ОЗ «О муниципальных образованиях Вологодской области» было образовано **28** муниципальных образований, из них: 26 – районов, 2 – города.  
В настоящее время в результате реформирования в области сформировано 322 сельских поселения, 22 – городских, 26 – муниципальных районов, 2 – городских округа, всего – **372** м/о.*

# Изменение границ м/о



1) Осуществляется законом субъекта.

2) По инициативе:

-населения,

- органов м/с,

- органов государственной власти субъекта,

- федеральных органов государственной власти.

3) С согласия населения, выраженного путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 ФЗ-131,

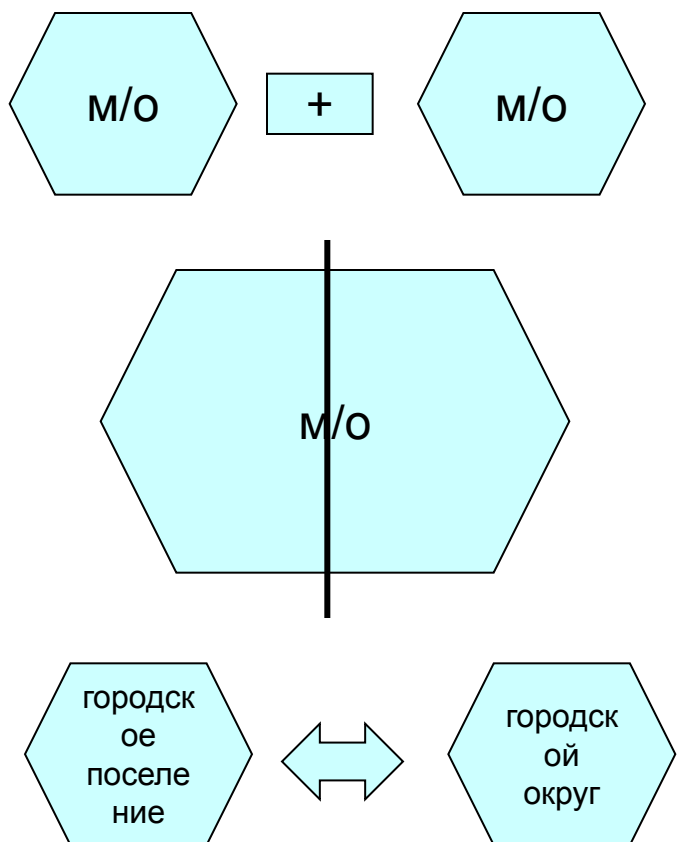
- изменяются границы МР при отнесении отдельных входящих в их состав поселений или населенных пунктов к территориям других МР;

- изменяются границы поселений при отнесении территорий отдельно входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений.

4) В остальных случаях изменение границ происходит с учетом мнения населения, выраженного представительными органами МР и поселений.

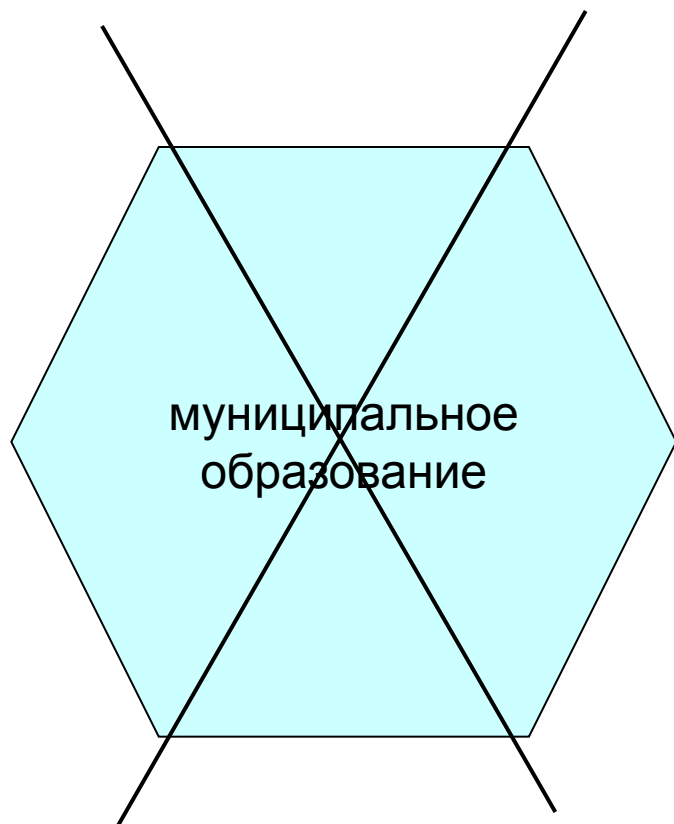
# Преобразование м/о

- объединение м/о, разделение м/о, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа



- Осуществляется законом субъекта.
- По инициативе: населения, органов м/с, органов государственной власти субъекта, федеральных органов государственной власти.
- С согласия населения, выраженного путем голосования или на сходах граждан, осуществляется
  - объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных м/о;
  - разделение поселения, влекущее образование двух или более поселений;
  - изменение статуса городского поселения в связи с наделением (лишением) его статусом городского округа.
- С учетом мнения населения, выраженного представительным органом осуществляется
  - объединение двух и более МР, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований
  - разделение МР

# Упразднение м/о



- *Осуществляется законом субъекта.*
- *На территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность поселения менее 100 человек.*
- *По инициативе:*
  - *населения,*
  - *органов м/с,*
  - *органов государственной власти субъекта,*
  - *федеральных органов государственной власти.*
- *Обязательно наличие решения схода граждан об упразднении поселения.*

# Система местного самоуправления

- 1) Формы осуществления м/с непосредственно жителями муниципального образования*
- 2) Деятельность органов м/с и муниципальных служащих*
- 3) Инициативные формы участия граждан в м/с*

# Формы осуществления м/с непосредственно населением

## 1) Местный референдум

*(ст. 22 ФЗ-131, Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», Закон Вологодской области от 06.07.2006 № 1468-ОЗ «О местном референдуме в Вологодской области», устав муниципального образования)*

## 2) Муниципальные выборы

*(ст. 23 ФЗ-131, ФЗ-67, Закон ВО от 30.04.2003 № 897-ОЗ «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования», Закон ВО от 17.02.2003 № 869-ОЗ «О выборах главы муниципального образования в Вологодской области», устав муниципального образования )*

## 3) Голосование граждан по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования

*(ст. 24 ФЗ-131, ФЗ-67, ЗВО-1468, устав м/о)*

## 4) Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа м/с, выборного должностного лица м/с

*(ст. 24 ФЗ-131, ФЗ-67, ЗВО-1468, устав м/о)*

## 5) Сход граждан

*(ст. 25 ФЗ-131, устав м/о)*



# Формы участия населения в осуществлении м/с

## 1) Правотворческая инициатива граждан

*(ст. 26 ФЗ-131, устав муниципального образования, НПА представительного органа м/о)*

## 2) Публичные слушания

*(ст. 28 ФЗ-131, устав муниципального образования, НПА представительного органа м/о)*

## 3) Опрос граждан

*(ст. 31 ФЗ-131, устав муниципального образования, НПА представительного органа м/о)*

## 4) Обращения граждан

*(ст. 32 ФЗ-131, Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», устав м/о, НПА представительного органа м/о)*

## 5) Собрания, конференции граждан

*(ст. 29, 30 ФЗ-131, устав м/о, НПА представительного органа м/о, устав ТОС)*

## 6) Территориальное общественное самоуправление

*(ст. 27 ФЗ-131, устав м/о, НПА представительного органа м/о, устав ТОС)*

## 7) Другие формы: общественные объединения, митинги, шествия...

*(ст. 32 ФЗ-131, устав м/о)*

# Органы местного самоуправления

- избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2 ФЗ-131)

*Структура органов местного самоуправления* - элемент их системы: набор органов местного самоуправления, взаимоотношения между ними, внутренняя структура отдельных органов местного самоуправления.

*Система органов местного самоуправления* – структура ОМС + компетенция органов, должностных лиц, нормативная основа их деятельности, материально-финансовые ресурсы.

# Классификация ОМС

- 1) По способу формирования: *выборные и назначаемые*
- 2) По способу принятия решения: *коллегиальные и единоначальные*
- 3) По характеру решаемых вопросов: *органы общей компетенции и органы специальной компетенции*
- 4) По содержанию деятельности: *представительные, исполнительные, контрольные, иные*

# Характеристика системы ОМС

- 1) ОМС не входят в систему органов государственной власти.
- 2) Структура ОМС определяется населением самостоятельно и включает в себя:
  - представительный орган м/о,
  - главу м/о,
  - местную администрацию,
  - контрольный орган м/о,
  - иные органы.
- 3) Наименования ОМС устанавливаются законом субъекта с учетом исторических и иных местных традиций.
- 4) Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность и подконтрольность ОМС закрепляются в уставе м/о.

# Характеристика системы ОМС

5) ОМС избираются населением непосредственно и (или) образуются представительным органом м/о; участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании ОМС, назначении на должность, освобождении от должности должностных лиц м/с допускается только в случаях и порядке, установленных законом.

6) Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти и органами власти субъекта в отношении муниципальных образований и ОМС допускается только в случае и порядке, установленных законодательством (ст. 75 ФЗ-131).

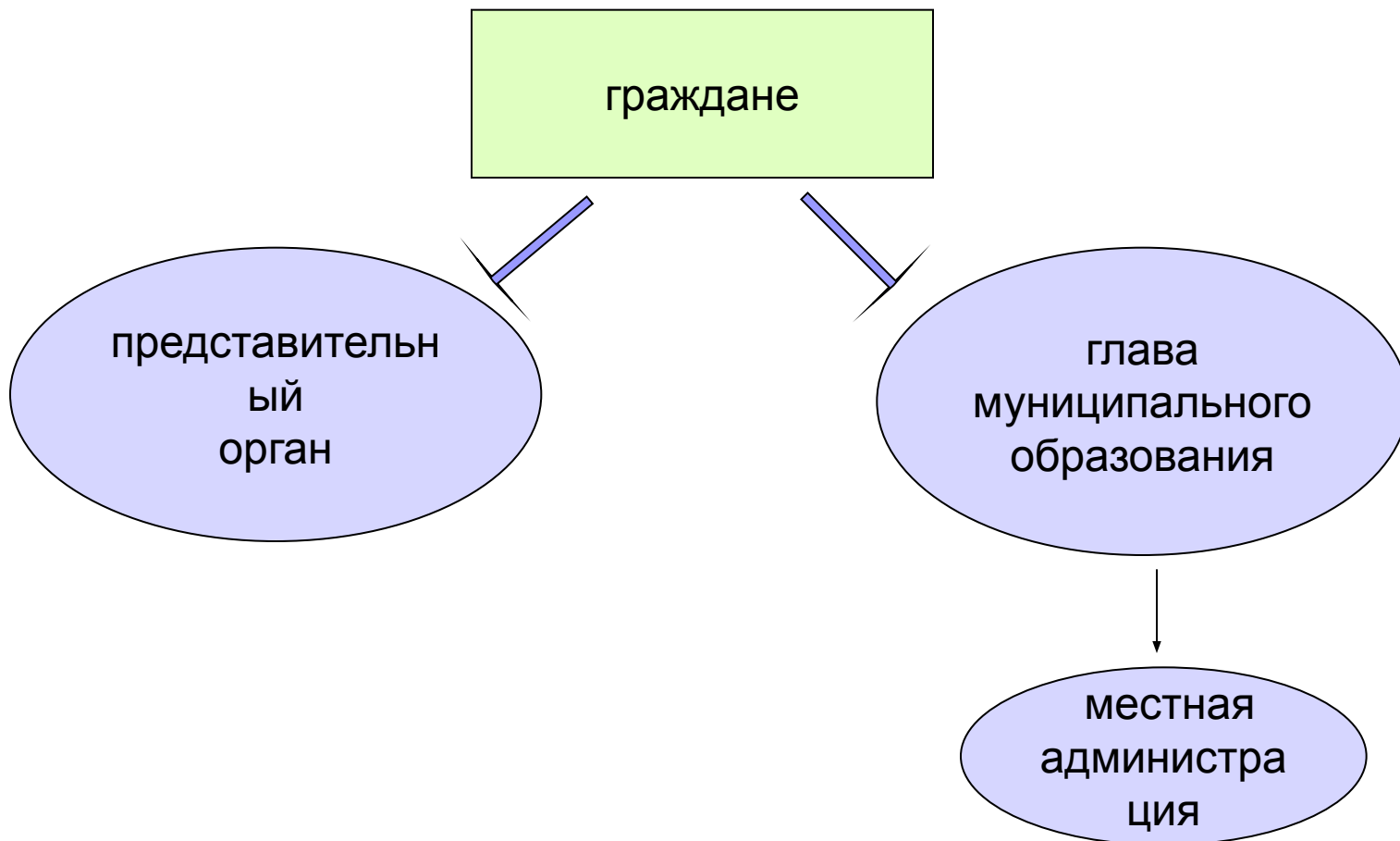
# Характеристика системы ОМС

7) ОМС, которые в соответствии с ФЗ-131 и уставом м/о наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации.

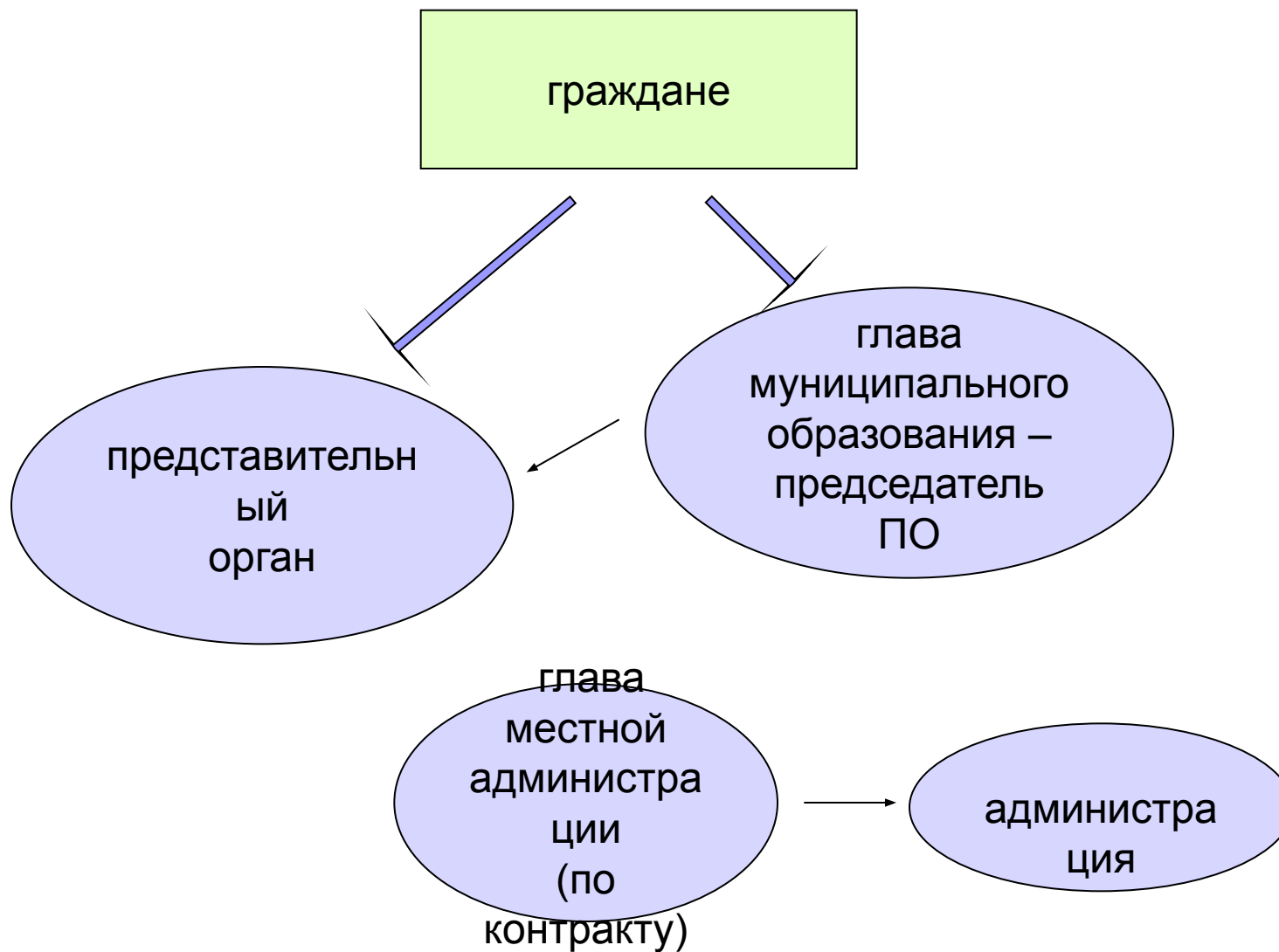
8) Финансирование расходов на содержание ОМС осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

# Модели организации местной власти

## Первая модель

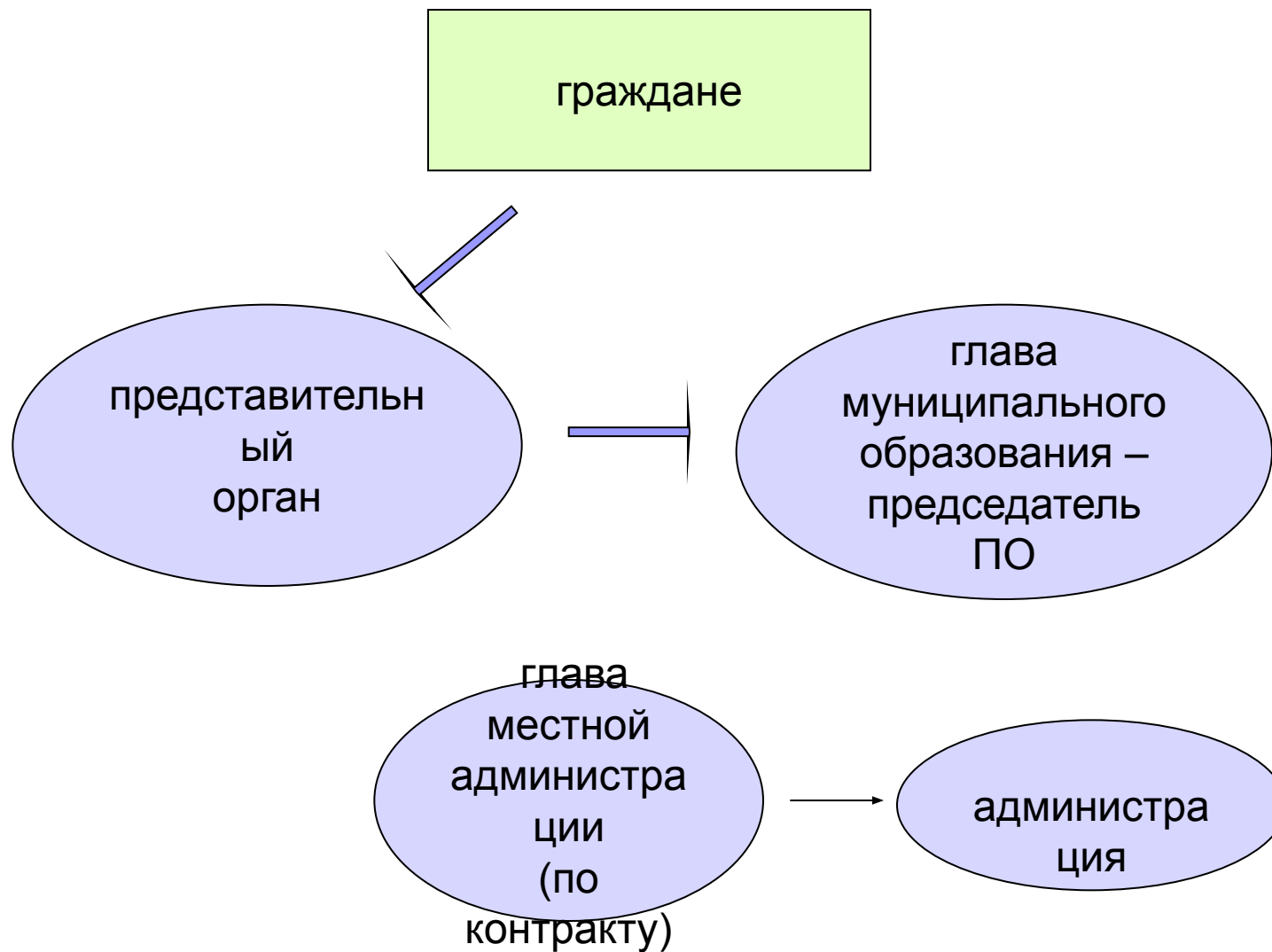


## Вторая модель

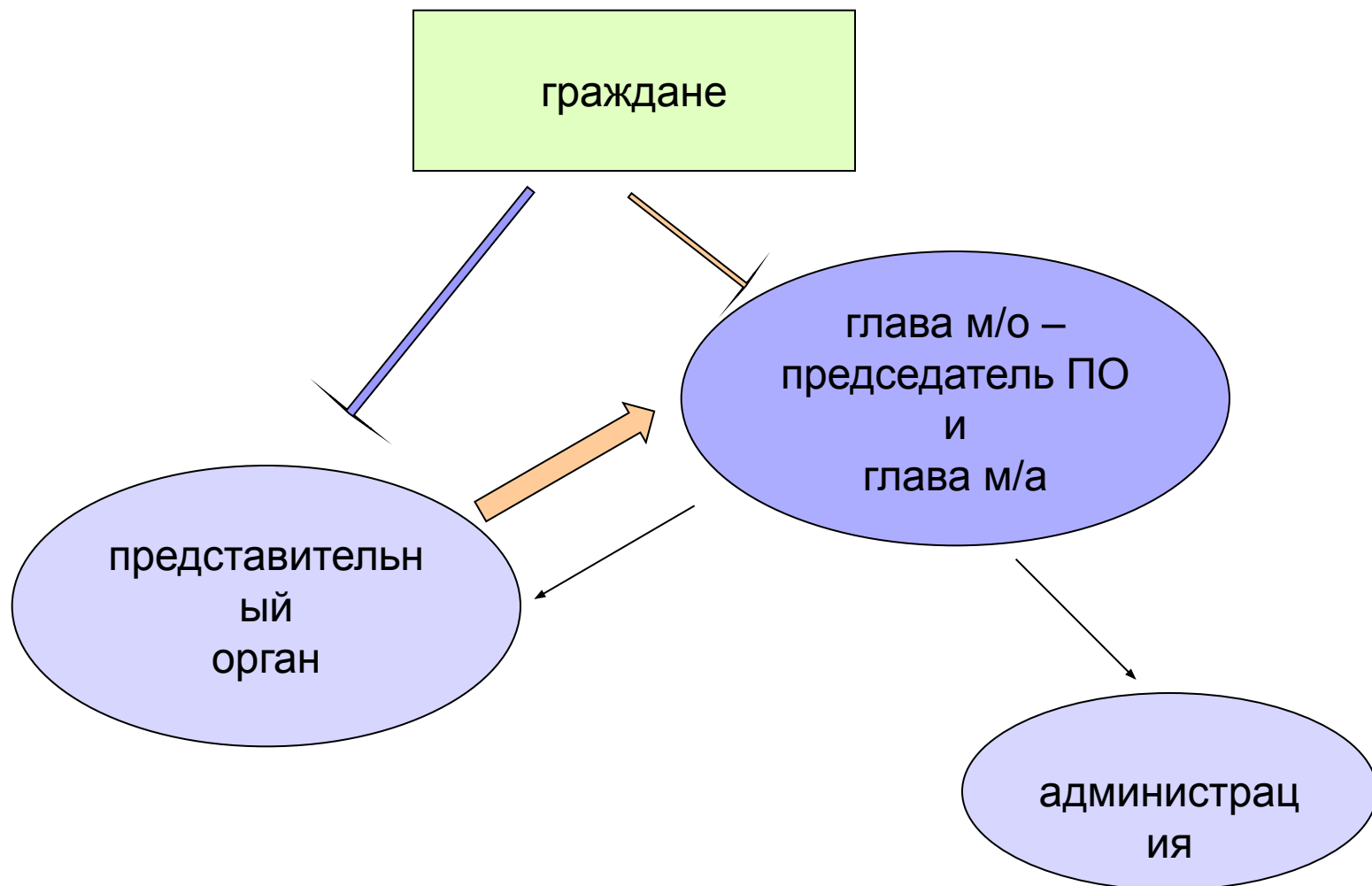




## Третья модель

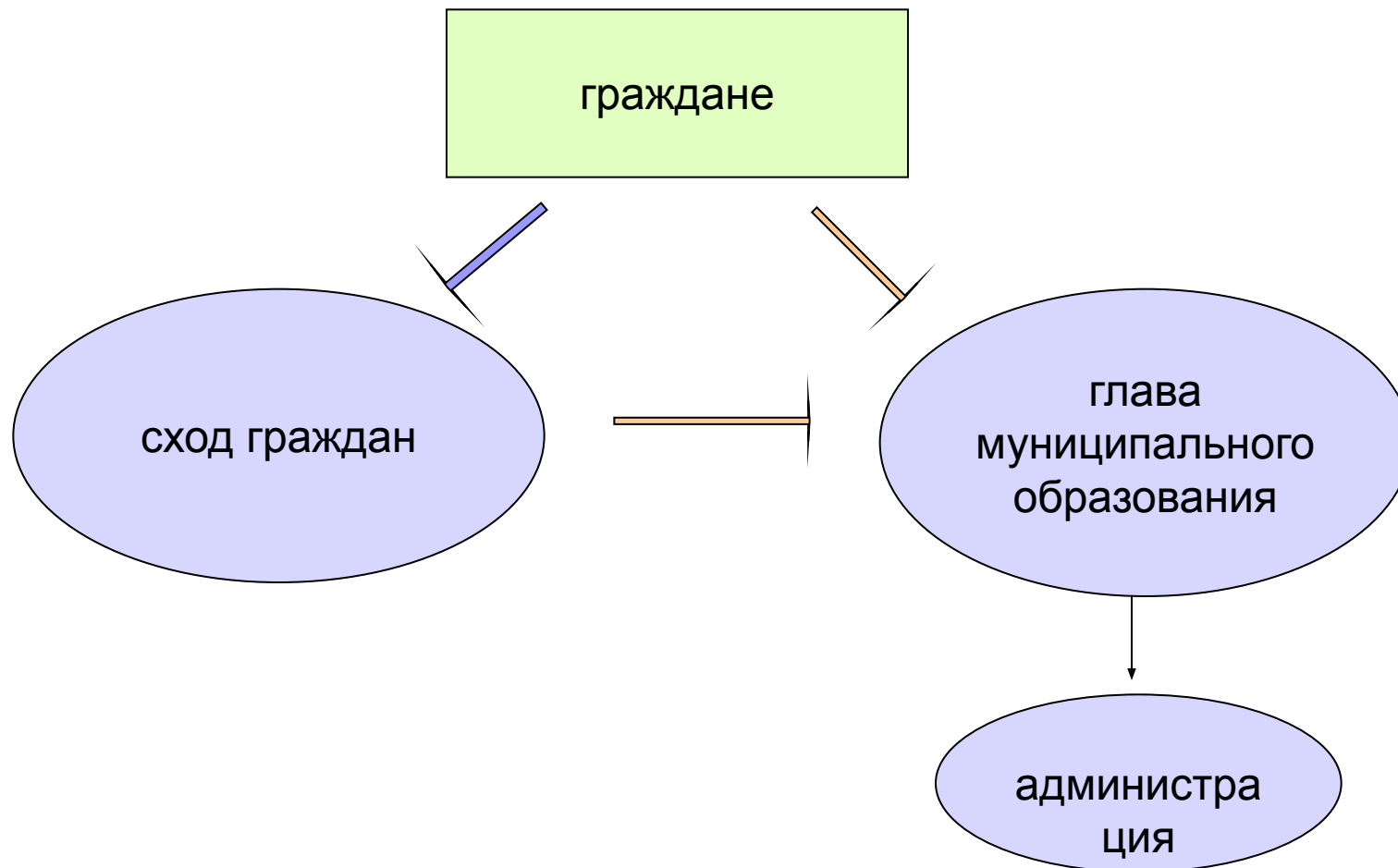


## Четвертая модель для сельских поселений



## Пятая модель

для поселений, где жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек



## Шестая модель для муниципальных районов

