

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).

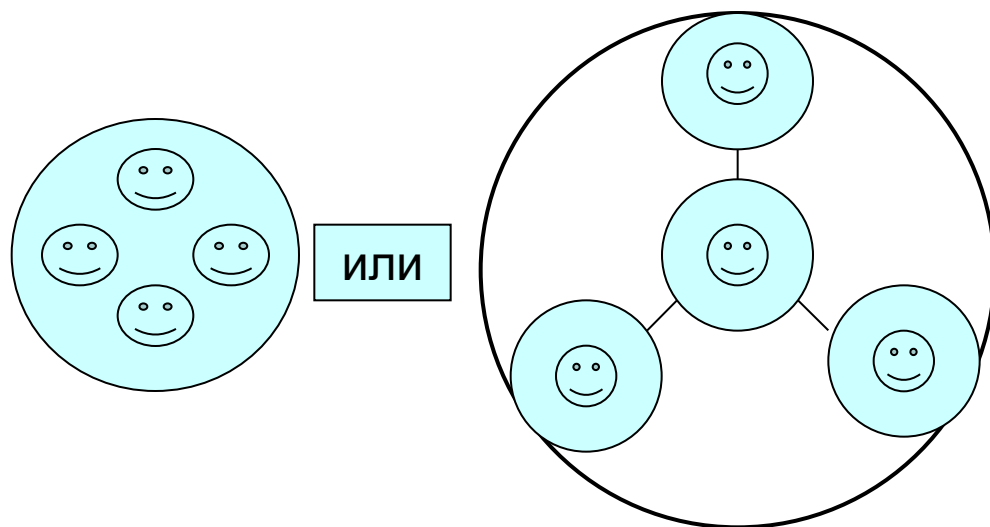
Закон устанавливает следующие виды муниципальных образований: муниципальный район, городские и сельские поселения, городской округ, внутригородские муниципальные образования (ст. 2 ФЗ-131).

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 плотность 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.

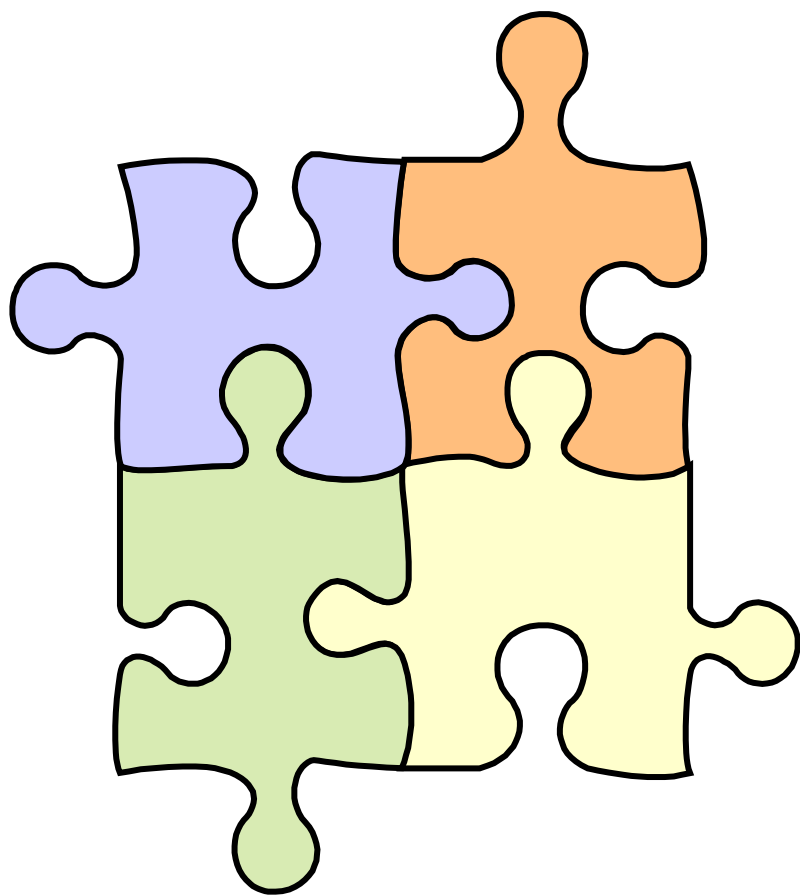


В состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов,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

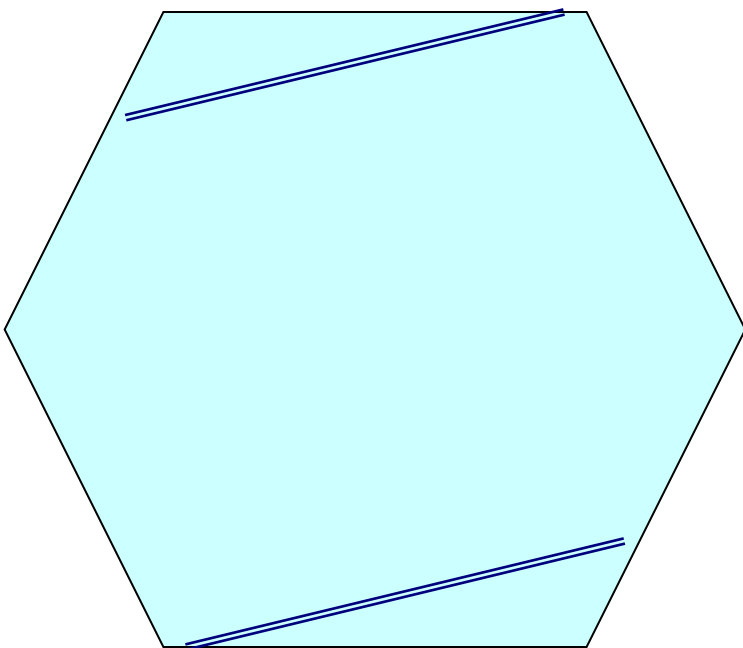


- это часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

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,

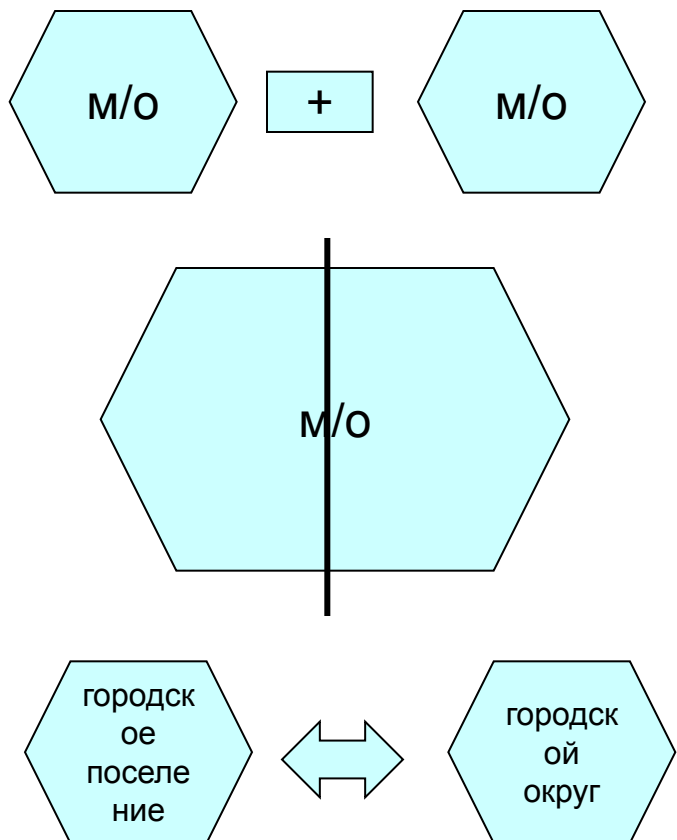
- изменяются границы МР при отнесении отдельных входящих в их состав поселений или населенных пунктов к территориям других МР;

- 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.

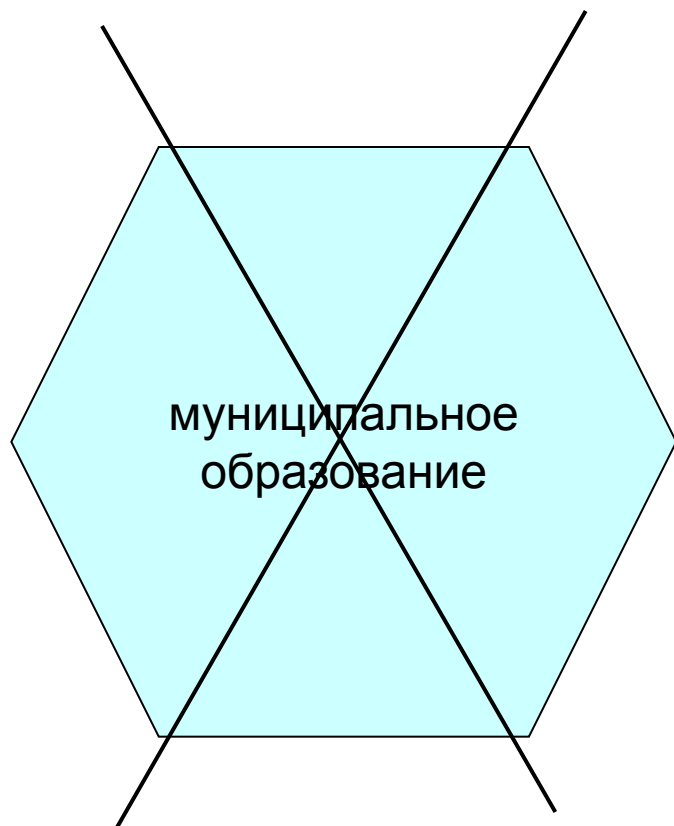
Преобразование м/о

- 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).

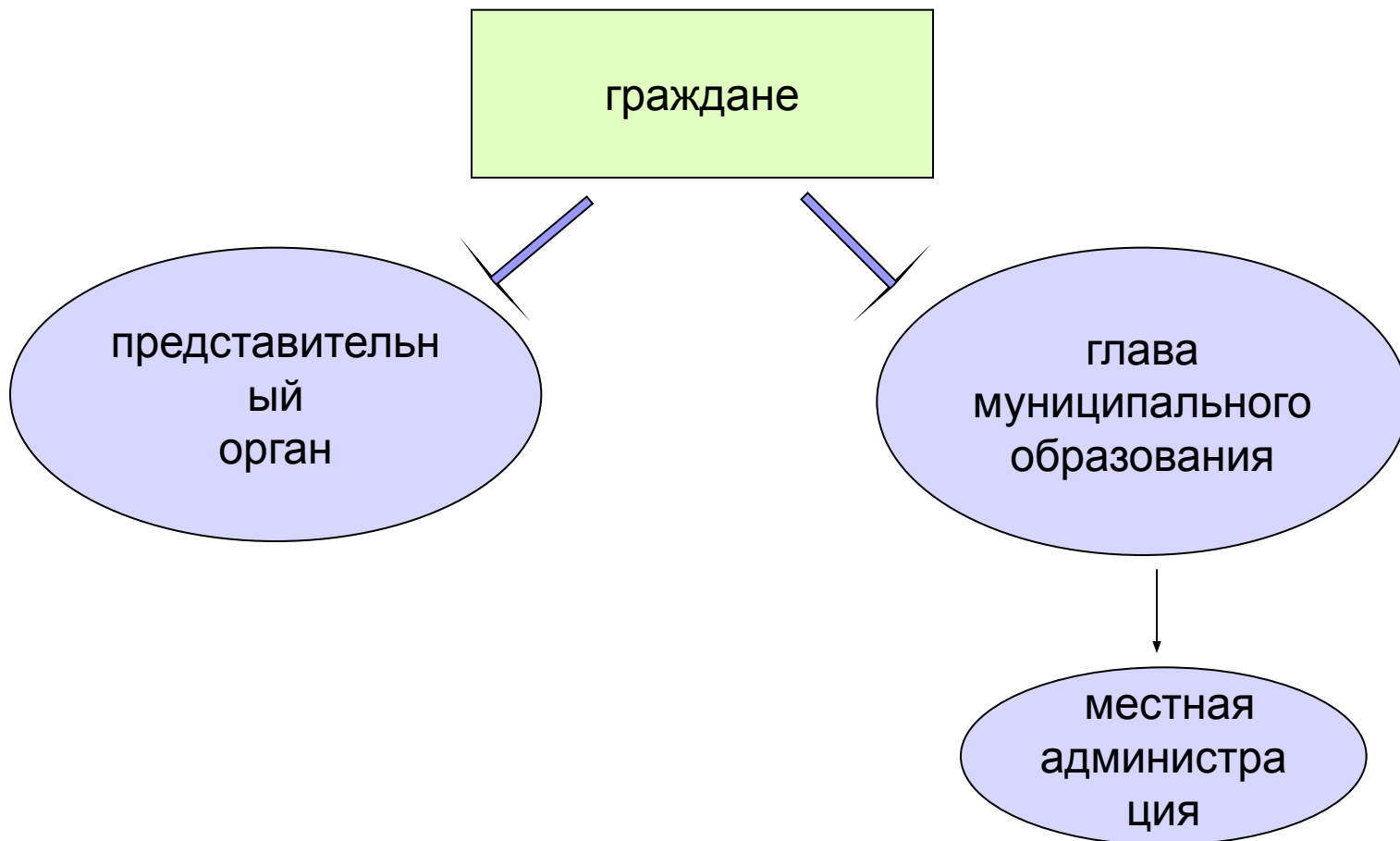
Характеристика системы ОМС

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.

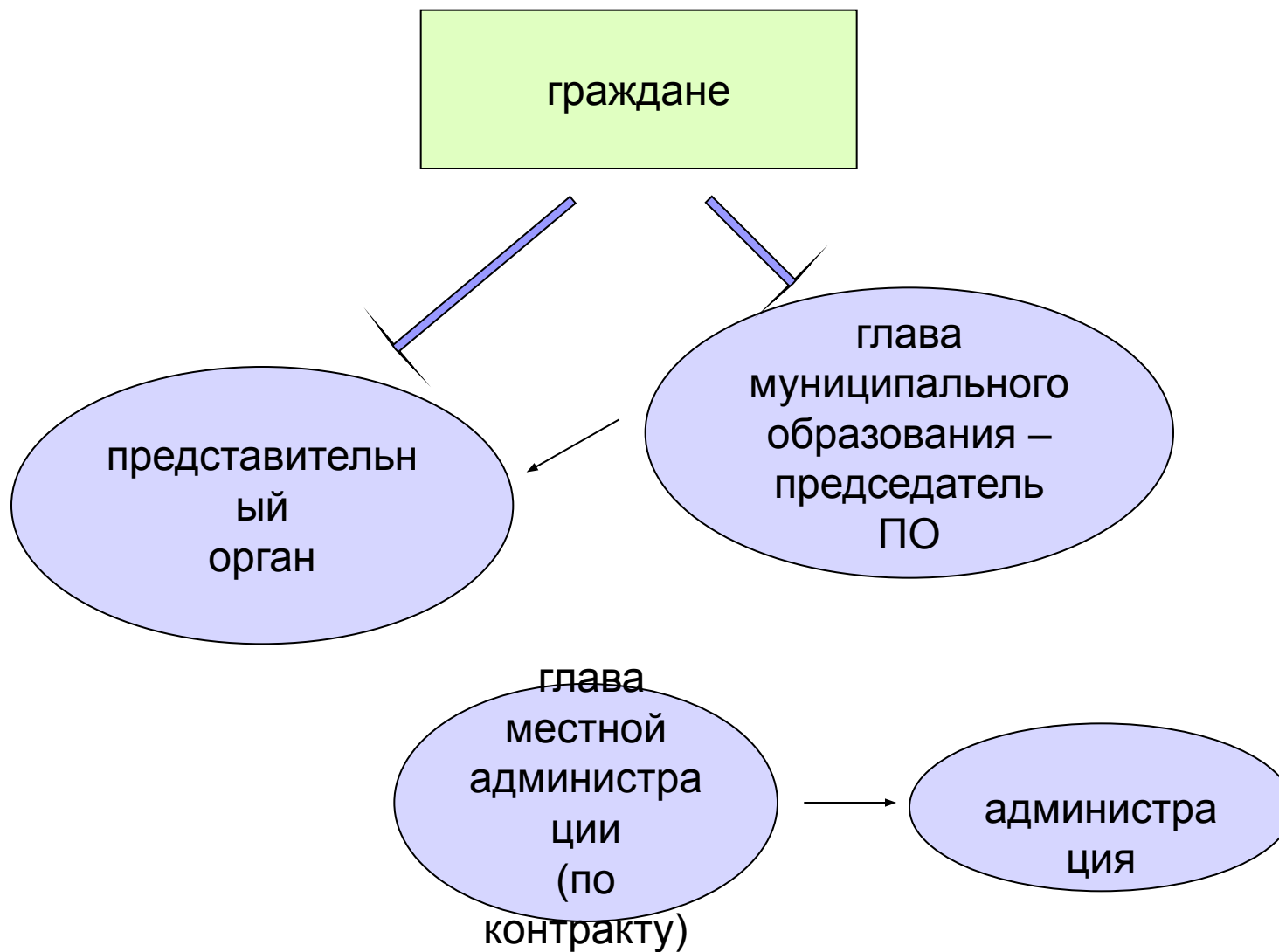
8) Финансирование расходов на содержание ОМС осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Модели организации местной власти

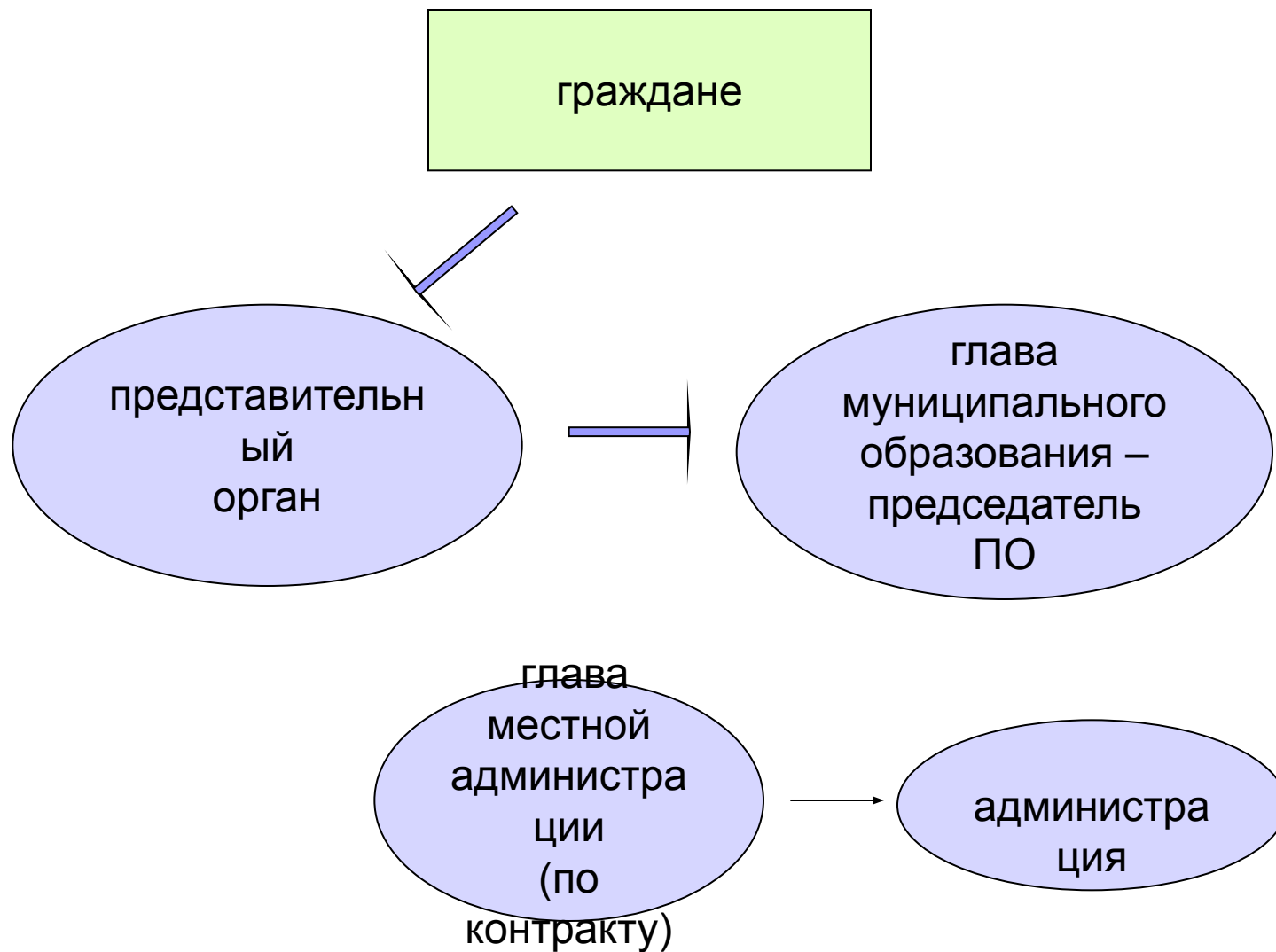
Первая модель



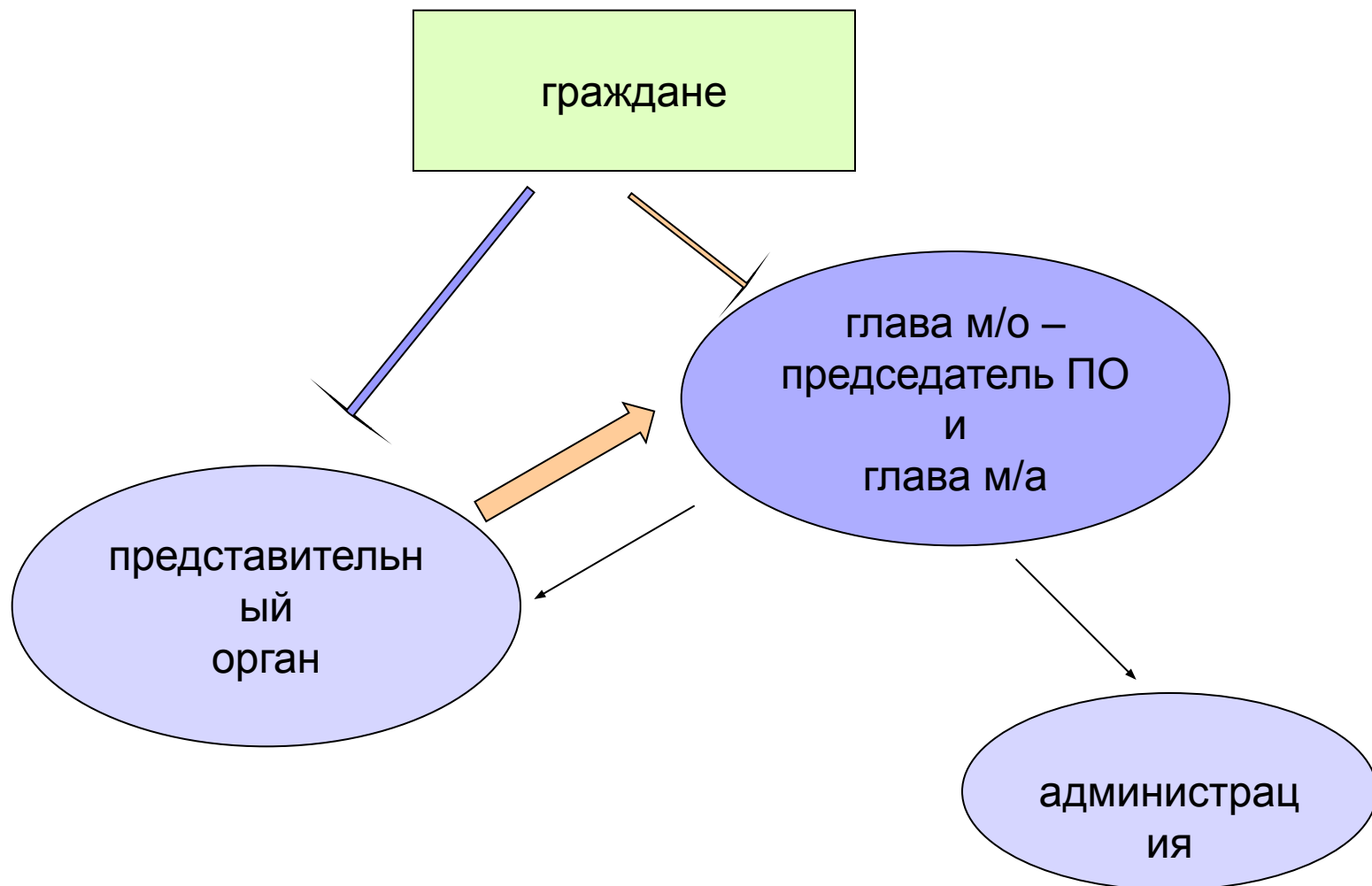
Вторая модель



Третья модель

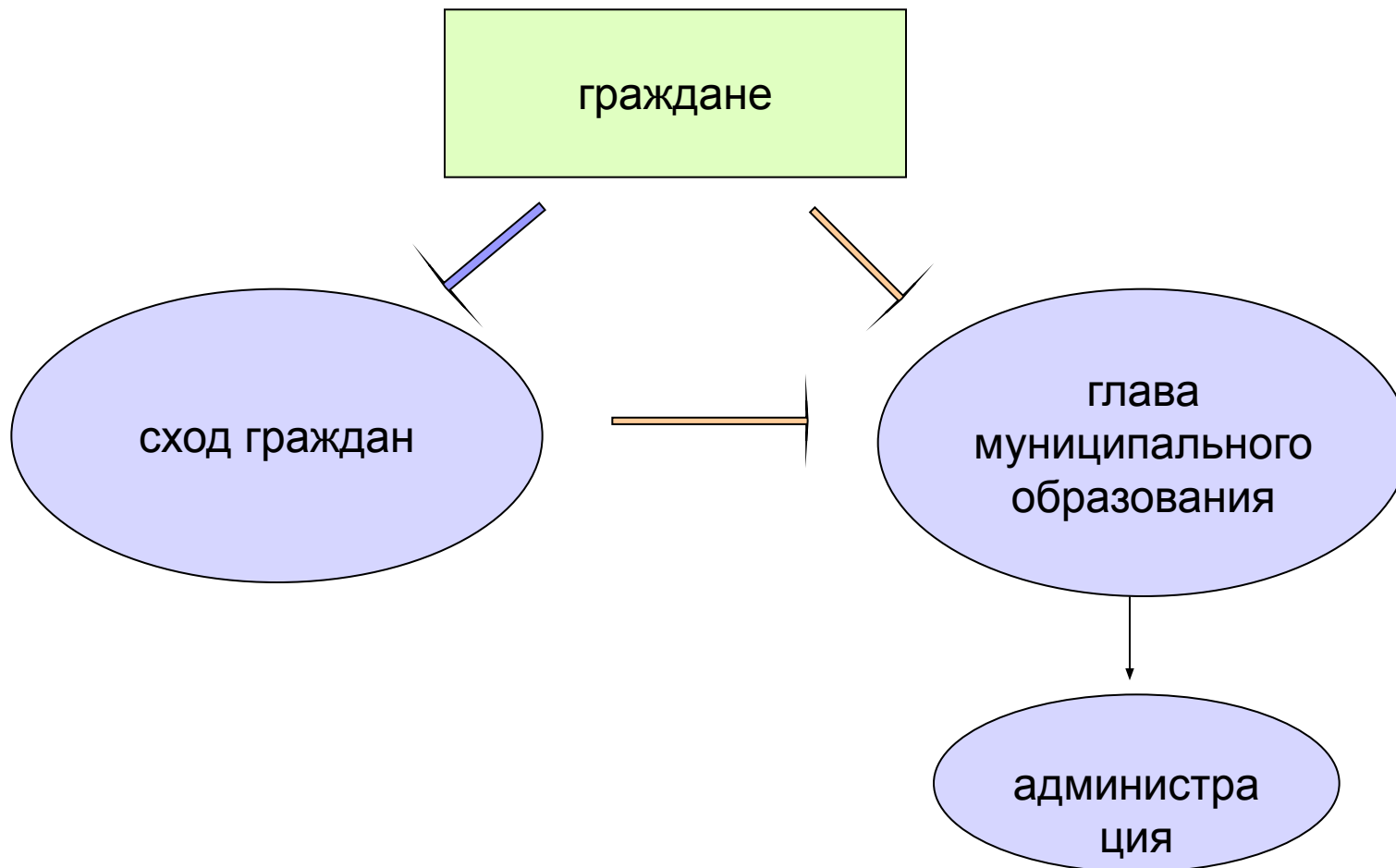


Четвертая модель для сельских поселений



Пятая модель

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



Шестая модель для муниципальных районов

