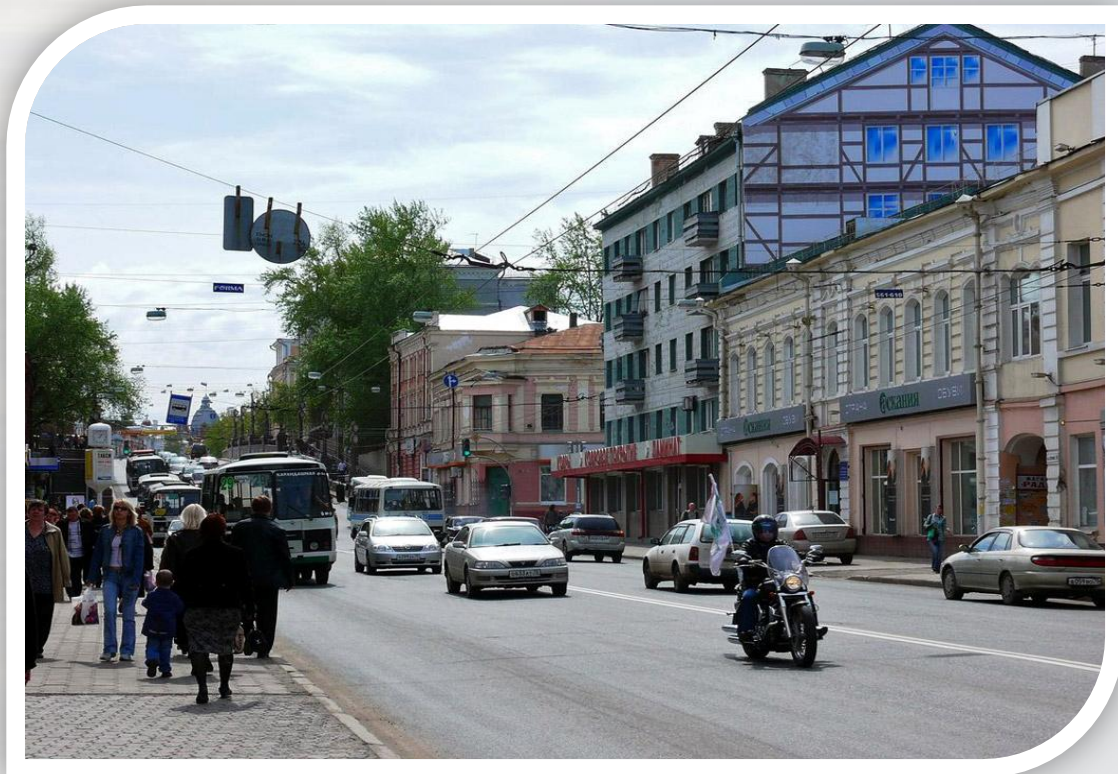


ТЕМА 4

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ





4.1 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Местное самоуправление в Российской Федерации (131-ФЗ) - 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.

В отличие от этого, *местное управление* — это административное управление местными делами государственными органами и их представителями на местах.



В Европейской хартии местного самоуправления дается следующее определение:

"Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Органы местного самоуправления НЕ ВХОДЯТ в систему органов государственной власти.

Органы местного самоуправления — это органы муниципального образования, создаваемые им для осуществления функций публичного управления на своей территории в целях обеспечения публичных интересов, развития экономики и социально-культурной сферы и решения местных вопросов жизнедеятельности населения.

Органы местного самоуправления для выполнения задач и функций публичного местного управления получают соответствующие полномочия, компетенцию.



Правовую основу местного самоуправления составляют:

Европейская хартия
местного
самоуправления,

Конституция Российской
Федерации,

общепризнанные
принципы и нормы
международного права,
международные
договоры Российской
Федерации,

федеральные
конституционные
законы,

Федеральный закон 131-ФЗ «Об
общих принципах организации
местного самоуправления в
Российской Федерации», указы и
распоряжения Президента
Российской Федерации,
постановления и распоряжения
Правительства Российской
Федерации,

конституции (уставы),
законы и иные
нормативные правовые
акты субъектов
Российской Федерации,

уставы муниципальных
образований,

решения, принятые на
местных референдумах и
сходах граждан,

иные муниципальные
правовые акты.

Европейская хартия местного самоуправления 1985 г.

Положения Хартии, принятые российским законодательством:

- ❖ признание местного самоуправления одной из важнейших основ демократического общества;
- ❖ запрет на ограничение компетенции органов местного самоуправления не иначе как на основе закона;
- ❖ изменение территориальных границ местного самоуправления только на основе консультации с населением или путем референдума;
- ❖ право на судебную защиту местного самоуправления;
- ❖ право органов местного самоуправления объединяться с другими органами местного самоуправления и вступать в Международную ассоциацию органов местного самоуправления и др.

Основой местного самоуправления является **Конституция Российской Федерации**.

Именно в Конституции впервые закреплены исходные начала организации и деятельности местного самоуправления, определены его место и роль в государственно-правовой структуре российского общества.

Конституцией РФ утверждены:

- местное самоуправление как одна из форм осуществления народовластия,
- признание и гарантированность местного самоуправления,
- обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти,
- самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий,
 - определение форм местного самоуправления,
 - обязательный учет исторических и иных местных традиций,
 - государственная гарантия,
 - судебная защита местного самоуправления.



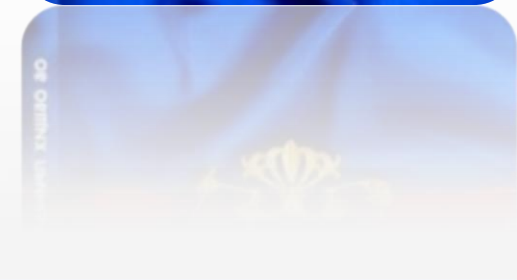
КОНСТИТУЦИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Москва, 1993

Москва, 1993

Основы местного самоуправления, закрепленные Конституцией РФ, получили развитие в **Федеральном законе №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**.

В нем в соответствии с Конституцией РФ установлены общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления и определены государственные гарантии его осуществления.



Основные признаки местного самоуправления, отличающих его от государственной власти (по Л. Велихову):

Различие в характере власти.
Местное самоуправление - власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью;

Разграничение сфер компетенции. Речь идет об отграничении круга дел, предоставленных местному самоуправлению;

Самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав, если ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства для осуществления своих задач;

Территориально ограниченный выборный принцип.

Организация местного самоуправления осуществляется на основе ряда общих принципов:

- самостоятельность населения в решении вопросов местного значения;
- организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в решении общих задач;
- соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- гласность деятельности местного самоуправления;
- сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности местного самоуправления;
- государственные гарантии местного самоуправления.

Вопросы местного значения. *Экономическая сфера .*

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;

22) формирование и содержание муниципального архива;

33) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства

Вопросы местного значения.

Социальная сфера .

13) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам,; организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

14) организация оказания на территории городского округа первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

15) создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

16) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;

17) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;

17.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;

Вопросы местного значения.

Социальная сфера .

18) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;

19) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;

20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;

21) опека и попечительство;

30) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа;

34) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе

Вопросы местного значения.

Землепользование. Градостроительство.

23) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

24) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

25) организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа;

26.1) выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории городского округа;

27) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;

35) расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам.

Вопросы местного значения.

ЖКХ. Транспорт.

4) организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа

Вопросы местного значения.

Защита населения от чрезвычайных ситуаций.

7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа;

8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;

9) организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;

10) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;

11) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

28) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

29) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа;

31) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;

32) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

37) создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка



4.2 СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Территориальную основу местного самоуправления составляют муниципальные образования.

В Российской Федерации существуют **5 видов муниципальных образований**, которые функционируют на двух уровнях.

сельское поселение

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

городское поселение

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

поселение

- городское или сельское поселение;

муниципальный район

- несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

городской округ

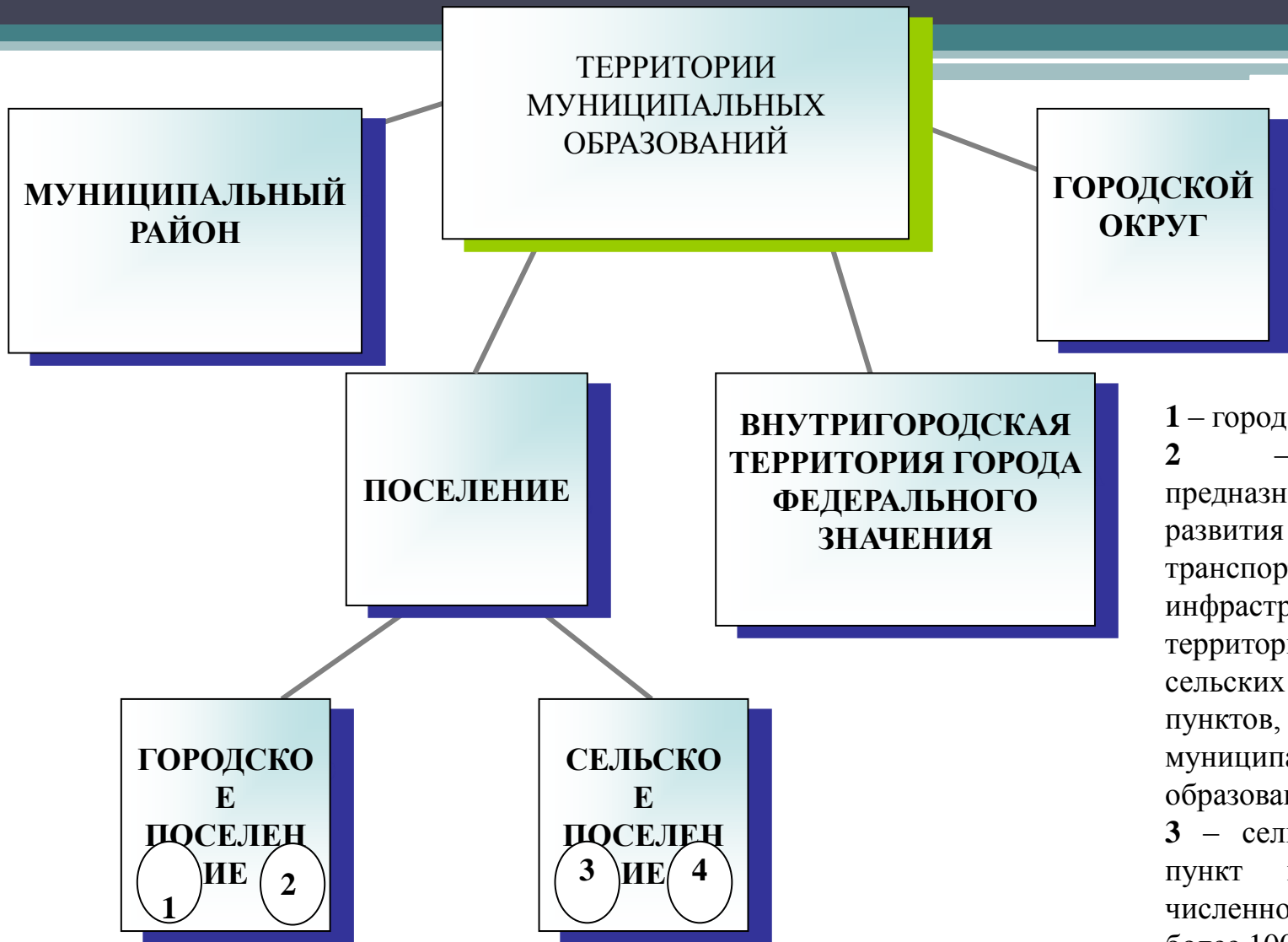
- городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

внутригородская территория города федерального значения

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

муниципальное образование

- городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения;



1 – город или поселок;
2 – территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципаль-ными образованиями);
3 – сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек;
4 – объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый.

Формы **непосредственного** осуществления населением местного самоуправления:

- местный референдум
- муниципальные выборы
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления
- голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования
 - сход граждан
 - другие формы



Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления:

- правотворческая инициатива граждан
 - территориальное общественное самоуправление
 - публичные слушания
 - собрание граждан
- конференция граждан (собрание делегатов)
 - опрос граждан
- обращения граждан в органы местного самоуправления
 - наказы избирателей
 - другие формы



Органы местного самоуправления:

представительный орган муниципального образования;

глава муниципального образования;

местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

контрольный орган муниципального образования;

иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Представительный орган муниципального образования



Представительным органом муниципального образования является выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Этот орган состоит из депутатов, которые избираются населением путем всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на основе соответствующих законодательных актов РФ и ее субъектов.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Устав муниципального образования определяет численный состав представительного органа местного самоуправления и его полномочия.

В исключительной компетенции выборного органа находятся:

принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений;

утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;

принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.



Местная администрация

Местная администрация как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.



Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации может быть:

- ❖ глава муниципального образования
- ❖ лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса .

Представительный орган муниципального образования устанавливает порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации.



4.3 ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

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



В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, муниципальные земли и другие природные ресурсы, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта и т.д.

Имущество, находящееся в собственности поселений, муниципальных районов, городских округов, предназначенное для решения вопросов местного значения

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО

имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения

имущество, предназначенное для осуществления переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий и полномочий органов местного самоуправления других муниципальных образований

имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет).

К собственным доходам местного бюджета могут относиться:

средства самообложения граждан

доходы от местных налогов и сборов

доходы от региональных налогов и сборов

доходы от федеральных налогов и сборов

безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований

доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности

часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей

штрафы, установление которых отнесено к компетенции органов местного самоуправления

добровольные пожертвования

субвенции на решение вопросов местного значения межмуниципального характера



4.4 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Гарантии местного самоуправления — система средств и институтов, обеспечивающих реальные возможности реализации гражданами их прав на местное самоуправление:

обеспечение минимальных бюджетов путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов, устанавливаемых на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, с учетом специфики муниципальных образований;

законодательное обеспечение самостоятельной деятельности органов местного самоуправления в пределах их компетенции;

обеспечение конституционного права местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов в результате решений, принятых органами государственной власти;

законодательное установление порядка передачи органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления этими органами отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться;

Гарантии местного самоуправления

общие

обусловлены сложившимися господствующими общественными отношениями экономического, социального, политического характера и не связаны с конкретными юридическими механизмами функционирования местного самоуправления.

финансово-экономические

политические

социальные

духовно-культурные

специальные

система правовых норм и институтов, обеспечивающих возможность эффективной реализации прав местного самоуправления и закрепляющих правовые возможности защиты, в том числе и судебной, прав местного самоуправления в случае их нарушения.

Специальные гарантии местного самоуправления

1. Запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Статья 133 Конституции РФ содержит запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Указанное положение обязывает субъекты Федерации рассматривать федеральные нормы, гарантирующие права местного самоуправления, в качестве своеобразного муниципально-правового минимума, ниже которого не может опускаться региональное законодательство.

2. Обязательность рассмотрения обращений органов и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, предприятиями, учреждениями, организациями.

Обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены.

Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ.

Специальные гарантии местного самоуправления

3. Государственная защита юридической силы актов местного самоуправления.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, влечет ответственность в соответствии с законами.

Специальные гарантии местного самоуправления

4. Судебная защита местного самоуправления.

К субъектам, обладающим правом на судебную защиту прав местного самоуправления, относятся, во-первых, граждане, проживающие на территории муниципального образования, во-вторых, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, перечень которых определяется уставом муниципального образования. Для органов и должностных лиц местного самоуправления подобные обращения в суд — не только право, но и обязанность.

Судебная защита прав местного самоуправления от их нарушения в законах обеспечивается конституционным правосудием. Конституционный Суд РФ вынес ряд решений, имеющих принципиальное значение для развития местного самоуправления.

Специальные гарантии местного самоуправления

5. Прокурорский надзор, другие средства защиты местного самоуправления внесудебными органами государственной власти.

Прокуратура, органы юстиции, осуществляя экспертизу нормативных правовых актов, также выявляют их противоречие федеральному законодательству в части нарушения прав местного самоуправления. Они указывают соответствующим органам на необходимость устранения таких противоречий.

Кроме того, выделяют более частные юридические гарантии местного самоуправления:

- ❖ *организационные гарантии местного самоуправления* (самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления, организационное обособление местного самоуправления от органов государственной власти и т.д.);
- ❖ *финансово-экономические гарантии местного самоуправления* (право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, обеспечение минимального местного бюджета и т.п.).