

ТЕМА 9

Местное самоуправление (2 час.)



Латынь дня

Conditio sine qua non

—

Непременное условие

Вопросы темы

- Понятие и конституционная природа местного самоуправления.
- Основные функции местного самоуправления. Принципы местного самоуправления.
- Проблемы разграничения сфер государственной власти и местного самоуправления.
- Территориальная основа местного самоуправления.
- Формирование органов местного самоуправления.
- Финансово-экономическая основа местного самоуправления. Проблемы разграничения бюджетов и объектов собственности между субъектом Российской Федерации и местным самоуправлением.
- Система, структура и компетенция органов местного самоуправления.
- Ответственность в системе местного самоуправления.

Основные источники

- Конституция РФ – ст.12, глава 8
- ФЗ «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ОТ 6 октября 2003 г.

Отличия советской организации местной власти от организации местного самоуправления

<u>Органы МСУ</u>	<u>Местные Советы</u>
Принцип автономности	Принцип «демократического централизма»
Органы МСУ – агенты населения (нет иерархии)	Советы – агенты Центра на местах (иерархия Советов и исполкомов)
Исключительная компетенция (вопросы местного значения)	Отсутствие собственной компетенции
Самостоятельное определение структуры органов МСУ	Унификация системы и структуры местных органов

Н.М.Коркунов об «общественной» и «государственной» теориях

«Общественная» теория	«Государственная» теория
У местного сообщества и государства свои не пересекающиеся интересы	На местное сообщество возлагаются «задачи государственного управления» (призыв местного сообщества на службу государству)
Свобода создавать местное самоуправление	«Государство обязательно организует местные общины, определяет их устройство, указывает обязательные предметы деятельности»
Полная самостоятельность органов самоуправления	Подконтрольность органов государству
Дополнение государственной деятельности	Частичная замена государственной деятельности

Два понимания местного самоуправления (МСУ)

МСУ – как форма
самоорганизации
людей
«Общественная»
теория

Институт
ГО

Общие
интересы

Отделение
от
публичной
власти

МСУ – как форма
децентрализации
публичной власти
«Государственная»
теория

Вопросы
местного
значения

Организа
ционная
самостоятел
ьность

Ответственность
перед органами
госвласти

Признаки общественной природы

- Более широкие возможности и разнообразные формы прямого волеизъявления
- Возможность осуществлять некоторые полномочия через общественные формы МСУ – *«формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления»*
- Более широкая автономия, в т.ч. через собственную компетенцию
- Судебная защита прав МСУ

Признаки публично-властной природы

- МСУ и органы МСУ – повсеместно. Нет принципа добровольности (ср. со ст.12 Конституции РФ)
- Обязательность решений органов МСУ для исполнения всеми на данной территории
- Возможность государственного принуждения
- Ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы. Единство государственной и муниципальной службы
- Возложение осуществления отдельных государственных полномочий
- Источники доходов МСУ определяются государством. Единая с государством налоговая система
- Регулирование государством компетенции МСУ и их органов

В реальности:

Совмещение

публично-властной и

общественной природы МСУ

Понимание МСУ
Европейской хартией МСУ
от 15 октября 1985 г. (ратифицирована
Россией в 1998 г.)

П.1 ст.1:

«Под местным самоуправлением понимается **право(1)** и реальная **способность(2)** **органов** местного самоуправления регламентировать значительную часть **публичных дел(3)** и **управлять(4)** ею, действуя в рамках закона, **под свою ответственность(5)** и в интересах местного населения»

Понимание МСУ Конституцией РФ

- «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение **населением** вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» – *Ст.130 Конституции РФ*

МСУ в ФЗ об общих принципах МСУ

Местное самоуправление в Российской Федерации - 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

Двойственность понимания МСУ Конституцией РФ

«В Российской Федерации признаётся и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий **самостоятельно. Органы местного самоуправления **не входят в систему органов государственной власти**» – ст.12**

Самостоятельность МСУ

Две стороны

```
graph TD; A[Две стороны] --> B[Ни один орган госвласти не вправе вторгаться в компетенцию органов МСУ]; A --> C[Органы МСУ самостоятельны в пределах своих полномочий (все дело – сколько и каких полномочий оставляется МСУ)];
```

Ни один орган
госвласти не вправе
вторгаться в
компетенцию органов
МСУ

Органы МСУ
самостоятельны в
пределах своих
полномочий
(*все дело – сколько и
каких полномочий
оставляется МСУ*)

Вопросы местного значения (ч.1 ст.132 Конституции РФ)

- Управление муниципальной собственностью
- Формирование, утверждение и исполнение местного бюджета
- Установление местных налогов и сборов
- Охрана общественного порядка
- Иные вопросы местного значения

Территориальная основа местного самоуправления

- «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских *поселениях* и на *других территориях* с учетом исторических и иных местных традиций» – *ч.1 ст.131 Конституции РФ*
- «Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий» – *ч.2 ст.131 Конституции РФ*

Виды территорий местного самоуправления

Местное самоуправление осуществляется в:

- городских поселениях
- сельских поселениях
- муниципальных районах
- городских округах (в т.ч. на территориях внутригородских районов)
- на внутригородских территориях городов федерального значения

Не следует путать «населённые пункты» и «поселения». Последние могут включать в себя несколько населённых пунктов.

Некоторые основные правила определения территорий

- Территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения.
- Территория поселения не может входить в состав территории другого поселения.
- Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района.

Городское поселение

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

Сельское поселение

- В состав территории *сельского поселения* могут входить, 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 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый).
- **Границы сельского поселения**, в состав которого входят два и более населенных пункта, 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.

Городской округ

- Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ
- Критерий: наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры

Смысл:

- возможность решать сложные социальные вопросы местного значения
 - возможность осуществлять отдельные государственные полномочия, переданные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации
 - фактически статус муниципального района
- Городской округ может включать в себя до нескольких сот населенных пунктов и межселенные территории (Химки, Домодедово)
 - Городской округ не может входить в состав муниципального района

Муниципальный район

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.

Указанные требования в соответствии с законами субъектов РФ могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Формы прямого волеизъявления граждан

1. Местный референдум
2. Муниципальные выборы
3. Голосование по отзыву, а также по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования
4. Сход граждан
5. Правотворческая инициатива граждан
6. Территориальное общественное самоуправление (ТОС)
7. Публичные слушания
8. Собрание граждан
9. Конференция граждан (собрание делегатов)
10. Опрос граждан

Местный референдум

- Проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения
- Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:
 - 1) по инициативе, выдвинутой гражданами;
 - 2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями;
 - 3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно

Муниципальные выборы

Проводятся в целях избрания:

- депутатов,
- членов выборного органа местного самоуправления,
- выборных должностных лиц местного самоуправления

Голосование по отзыву, по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования

- Могут отзываться депутаты, члены выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ
- Голосование по отзыву проводится по инициативе населения
- Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования

Сход граждан

- Проводится для решения вопросов местного значения в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек
- Осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования
- Может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек

Правотворческая инициатива граждан

- Может выступить инициативная группа граждан
- Минимальная численность инициативной группы не может превышать 3 % от числа жителей, обладающих избирательным правом
- Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения

Территориальное общественное самоуправление (ТОС)

Самоорганизация граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения

- Осуществляется посредством проведения *собраний и конференций граждан*, а также посредством создания *органов территориального общественного самоуправления* Может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан:
 - подъезд многоквартирного жилого дома;
многоквартирный жилой дом;
 - группа жилых домов;
 - жилой микрорайон;
 - сельский населенный пункт, не являющийся поселением;
 - иные территории проживания граждан
- Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан

Публичные слушания

- Для чего:
 - обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования
- Инициатор:
 - население,
 - представительный орган муниципального образования
 - глава муниципального образования
- Кем проводятся:
 - представительным органом муниципального образования,
 - главой муниципального образования

Собрание граждан

- Для чего:
 - обсуждение вопросов местного значения,
 - информирование населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления,
 - осуществление территориального общественного самоуправления
- Инициатор:
 - население,
 - представительный орган муниципального образования
 - глава муниципального образования,
 - в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления
- Отличие от схода граждан: *Собрание не обладает властными полномочиями*

Конференция граждан (собрание делегатов)

- Форма собраний граждан (при слишком большой численности)
- Проводится в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления

Опрос граждан

- Проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти
- Результаты опроса носят рекомендательный характер

- Обращения граждан в органы местного самоуправления
- Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении

Органы МСУ

- **Представительный орган**
- **Глава муниципального образования («местный президент»)**
- **Местная администрация –исполнительно-распорядительный орган муниципального образования («местное правительство»)**
- **Контрольный орган муниципального образования**
- **Иные органы, предусмотренные уставом МСУ, и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения**

Представительный орган муниципального образования

- Состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах
- Не формируется в поселениях до 100 жителей (заменяется сходом граждан)
- В *муниципальном районе* – 2 варианта формирования:
 - может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава
 - может избираться непосредственно населением на муниципальных выборах

Глава муниципального образования

1. Если избирается *на муниципальных выборах*:
 - ❖ **входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя**
либо
 - ❖ **возглавляет местную администрацию**
2. Если избирается *представительным органом* муниципального образования из своего состава:
 - ❖ **исполняет полномочия его председателя;**
 - ❖ **не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа и полномочия главы местной администрации**
3. В случае формирования представительного органа *муниципального района* из глав поселений исполняет полномочия его председателя

Эти ограничения не распространяются на глав сельских поселений

Особенности статуса глав некоторых муниципальных образований

В сельском поселении и внутригородском муниципальном образовании города федерального значения глава муниципального образования может совмещать три должности:

- Главы МО
- Председателя представительного органа (в Москве – муниципального собрания)
- Руководителя исполнительно-распорядительного органа (в Москве – муниципалитета)

Местная администрация

Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования

Возглавляется :

- главой муниципального образования;
- либо**
- лицом, нанятым по контракту («сити-менеджер»):
 - 1) проводится конкурс;
 - 2) назначается представительным органом МСУ;
 - 3) контракт заключается с главой муниципального образования

Контрольный орган муниципального образования

Контрольно-счетный орган (с 2014 г. создание *не обязательно*) образуется *представительным органом* в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Спасибо за внимание