

# Правовые и организационные основы местного самоуправления

Лиманская Наталья Викторовна  
Исполнительный директор Совета  
муниципальных образований Томской области

# Основы организации местного самоуправления

## Темы для освоения

1. Общие принципы организации местного самоуправления
2. Территориальная организация местного самоуправления
3. Организационные основы местного самоуправления
4. Вопросы местного значения и наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями
5. Права органов МСУ на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения
6. Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

(ч.1.ст.1 Федерального закона № 131-ФЗ)

## Правовые акты, регулирующие отношения в сфере местного самоуправления

### Основные

- Конституция Российской Федерации
- **Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

### Специальные

*Содержат нормы, регулирующие отдельные отношения в сфере местного самоуправления*

- Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»
- Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»
- и др.
- Законы субъектов РФ в сфере местного самоуправления

### Отраслевые

*Содержат нормы, регулирующие отдельные вопросы местного самоуправления*

- Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»
- Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»
- и др.

# Общие принципы организации местного самоуправления

ч.2 ст.1 Федерального закона № 131-ФЗ

**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 вопросов местного значения
- населением непосредственно
- и (или) через органы местного самоуправления
- исходя из интересов населения
- с учетом исторических и иных местных традиций.

## **Конституция РФ**

- Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории

*(ч.3 ст.132 в соответствии с поправками в Конституцию РФ от 14.03.2020 г.)*

**Курс на повышение согласованности действий органов местного самоуправления и органов государственной власти**

## Характеристики публичного права (из теории права)

- преобладают императивных нормы права, жестко предписывают физическим и юридическим лицам варианты обязательного (иногда и дозволенного) поведения;
- ориентация на удовлетворение общественного интереса;
- стороны выступают как юридически неравноправные;
- одной из таких сторон всегда выступает государство либо его орган (должностное лицо), наделенное властными полномочиями;
- характерно одностороннее волеизъявление;
- субординация субъектов и правовых актов;
- тип правового регулирования - разрешительный;
- источником публичного права главным образом является нормативно-правовой акт.

# Участие населения в осуществлении местного самоуправления

## Конституция Российской Федерации

### Статья 2

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

### Статья 18

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

#### **Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления**

- Местный референдум
- Муниципальные выборы
- Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования
- Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования
- Сход граждан в случаях, установленных статьей 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ *(по вопросам территориальных преобразований, введения самообложения граждан)*

**Решения обязательны для исполнения**

#### **Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления**

- Правотворческая инициатива граждан
- Инициативные проекты
- Территориальное общественное самоуправление
- Избрание старосты сельского населенного пункта
- Публичные слушания
- Общественные обсуждения
- Собрание граждан
- Конференция граждан (собрание делегатов)
- Опрос граждан
- Обращения граждан в органы местного самоуправления

**Решения носят рекомендательный характер**

---

Граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих законодательству. Государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.

# Территориальная организация местного самоуправления

## Признаки муниципального образования

- территория с установленными границами;
- население;
- органы местного самоуправления;
- местный бюджет;
- муниципальная собственность;
- принятый устав и иные муниципальные правовые акты.

## Типы (виды/ статус) муниципальных образований

есть в Томской области		нет в Томской области	
➤городской округ	4	➤муниципальный округ	
➤муниципальный район	16	➤городской округ с внутригородским делением	
➤сельское поселение	115	➤внутригородской район	
➤городское поселение	3	➤внутригородская территория города федерального значения	
<b>Всего МО 135</b>			

## 2004 год – формирование в Томской области территорий муниципальных образований и наделение их статусом

Например:

- Закон Томской области от 12.11.2004 № 238-ОЗ «О наделении муниципального образования «Город Томск» статусом городского округа»
- Закон Томской области от 10.09.2004 № 200-ОЗ «О наделении статусом муниципального района, сельского поселения и установлении границ муниципальных образований на территории Зырянского района»

## Глава 2 Федерального закона № 131-ФЗ

### Порядок формирования территорий муниципальных образований:

- принципы установления границ
- изменение границ
- преобразование (объединение, разделение, изменение статуса)
- упразднение поселений
- создание вновь образованных поселений на межселенных территориях

### Учет мнения населения при изменении территориальной организации МСУ

- путем голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования
- через решение представительного органа муниципального образования
- на сходах граждан, проводимых в порядке статьи 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ по вопросам территориальных преобразований

### Муниципальный район - двухуровневая система местного самоуправления

- состоит из городских и сельских поселений
- в состав могут входить межселенные территории (на территориях с низкой плотностью сельского населения)
- в состав муниципального района не входит городской округ, расположенный на его территории

Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются законом субъекта Российской Федерации.

# Организационные основы местного самоуправления

## Органы местного самоуправления

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

## Структура органов местного самоуправления

- представительный орган
- глава муниципального образования
- местная администрация (*исполнительно-распорядительный орган*)
- контрольно-счетный орган муниципального образования
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения

## Органы МСУ, **ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ** для создания

- представительный орган,
- глава муниципального образования,
- местная администрация

- Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.
- Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов МСУ, назначении должностных лиц МСУ допускается только в случаях и порядке, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ
- Органы МСУ одного МО не подчиняются органам МСУ другого МО

## Региональное нормативное регулирование

- Закон Томской области от 12.03.2005 № 39-ОЗ «О наименованиях органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований в Томской области»
- Закон Томской области от 17.11.2014 № 151-ОЗ «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области»

## Установлено:

- наименования представительных органов, глав и администраций муниципальных образований всех типов
- срок полномочий депутатов представительных органов
- срок полномочий главы муниципального образования
- порядок формирования представительного органа
- порядок избрания глав муниципальных образований

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются **уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.**

# Представительный орган муниципального образования

## Порядок формирования

городской округ	поселения	в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек	в поселениях с численностью жителей от 100 до 300 человек
на муниципальных выборах	на муниципальных выборах	не формируется	может не формироваться

муниципальный район	Федеральный закон № 131-ФЗ	Закон Томской области от 17.11.2014 № 151-ОЗ
	➤ может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, ➤ на муниципальных выборах	на муниципальных выборах

## Численность депутатов представительного органа

поселение, городской округ	муниципальный район
<b>не может быть менее:</b> 7 человек - при численности населения менее 1000 человек; 10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек; 15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек; 20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек; 25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек; 35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек.	<b>не может быть менее 15 человек</b>

## Статус юридического лица

- в городском поселении, муниципальном районе, городском округе обладает правами юридического лица
- в сельском поселении может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования.

# Глава муниципального образования

## Порядок избрания в соответствии с Законом Томской области от 17.11.2014 № 151-ОЗ

муниципальные районы, городские округа (кроме города Томска)	избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса	возглавляет местную администрацию.
Город Томск	на муниципальных выборах	возглавляет местную администрацию
городские поселения в соответствии с уставом муниципального образования	на муниципальных выборах	возглавляет местную администрацию
	представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса	
сельские поселения в соответствии с уставом муниципального образования	на муниципальных выборах	возглавляет местную администрацию и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования
	избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса	возглавляет местную администрацию

Срок полномочий глав муниципальных образований в Томской области – 5 лет

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

### Глава муниципального образования:

- высшее должностное лицо муниципального образования
- выборное должностное лицо местного самоуправления
- лицо, замещающее муниципальную должность

Имеет собственные полномочия по решению вопросов местного значения.

В случае принятия закона субъекта РФ, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, данный порядок применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу указанного закона субъекта РФ.

# Местная администрация

**Местная администрация** - исполнительно-распорядительный орган муниципального образования

**Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.**

Главой местной администрации является:

- глава муниципального образования либо
- лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса (*так называемый ситу-менеджер, в Томской области не реализовано*).

**Местная администрация обладает правами юридического лица.**

**Структура местной администрации:**

- утверждается представительным органом по представлению главы местной администрации.
- может включать отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Органы местного самоуправления как юридические лица, являются **муниципальными казенными учреждениями**, образуемыми для осуществления управленческих функций

---

Порядок взаимодействия органов местного самоуправления муниципального образования определяется Федеральным законом № 131-ФЗ и уставом муниципального образования

# Компетенция местного самоуправления

**Компетенция местного самоуправления складывается из следующих оставляющих:**

вопросы местного значения	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ статьи 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ</li><li>➤ Закон Томской области от 17.11.2014 № 152-ОЗ «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Томской области»</li></ul>
полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ статья 17 Федерального закона № 131-ФЗ</li><li>➤ специальные федеральные законы, регулирующие отдельные вопросы в сфере местного самоуправления</li></ul>
права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ статьи 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ</li></ul>
отдельные государственные полномочия, делегированные органам местного самоуправления	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ федеральные законы в отношении федеральных полномочий</li><li>➤ законы субъектов Российской Федерации в отношении региональных законов</li></ul>
перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления и органами государственной власти	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ законы субъектов Российской Федерации</li></ul>

**Для каждого типа муниципальных образований законом определен свой перечень вопросов**

**Принцип subsidiarity при определении компетенции органов публичной власти**

«Осуществление публичных полномочий, которое должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии»

*Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года, ратифицирована Россией в 1998 году*

## Вопросы местного значения

### **вопросы местного значения –**

вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно;

### **вопросы местного значения межпоселенческого характера –**

часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно;

**Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ.**

Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов. В случаях и порядке, установленных федеральным и региональным законодательством, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов РФ.

## **Соглашения между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений о передаче друг другу осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения**

### **Обязательные условия соглашений:**

- заключаются на определенный срок;
- содержат положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного
- устанавливают порядок определения ежегодного объема межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий
- предусматривают финансовые санкции за неисполнение соглашений

Порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования

# Делегирование и перераспределение государственных полномочий

## **Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями:**

- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации
- осуществляются органами МСУ муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ
- финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

## **Законами субъекта РФ в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации**

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ следующих полномочий органов местного самоуправления:

- в сфере управления муниципальной собственностью,
- в сфере формирования, утверждения и исполнения местного бюджета,
- в сфере осуществления охраны общественного порядка,
- по установлению структуры органов местного самоуправления,
- по изменению границ территории муниципального образования,
- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- установление официальных символов муниципального образования;
- учреждение официального печатного средства массовой информации;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей
- вопросы, отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования

**СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!**