

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

Лектор:

- Гриценко Елена Владимировна, д.ю.н., профессор, кафедра государственного и административного права СПбГУ

Адрес размещения презентационных материалов

[http://my/personal/gricenko\\_e/my/personal/gricenko\\_e/municipal\\_rmy/personal/gricenko\\_e/municipal\\_r/default.aspx](http://my/personal/gricenko_e/my/personal/gricenko_e/municipal_rmy/personal/gricenko_e/municipal_r/default.aspx)

2014/2015

# Учебники по муниципальному праву России

- Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М. : Юристъ, 2006.
- Васильев В.И. Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2008
- Муниципальное право России / Под ред А.Н. Кокотова. 2-е изд. М.: Юрайт, 2011.
- Авакьян С.А., Тимофеев Н.С., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Лютцер В.Л., Муниципальное право России. М.: Проспект, 2011.
- Муниципальное право / Под ред. Н.С. Бондаря. М., 2013.
- Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник.-4-е изд. М.: Норма, 2012.
- Учебно – методический комплекс «Муниципальное право России»: Юридический факультет СПбГУ

# ИНТЕРНЕТ-ИСТОЧНИКИ:

---

- Общероссийский конгресс муниципальных образований <http://www.окмо.рф>
- Совет Европы, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы [http://www.coe.int/T/Congress/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/Congress/Default_en.asp)
- Общероссийский конгресс муниципальных образований <http://www.окмо.рф>
- Общероссийская общественная организация Всероссийский совет местного самоуправления <http://www.vsmsinfo.ru>
- Союз российских городов (СРГ) <http://www.urc.ru/>
- Ассоциация сибирских и дальневосточных городов <http://www.asdg.ru/>
- Союз городов Центра и Северо-Запада России <http://www.adm.nov.ru/web/sgsizr.nsf>
- Фонд «Институт экономики города» <http://www.urbaneeconomics.ru/>
- Министерство юстиции РФ: [http://zakon.scli.ru/ru/legal\\_texts/index.php](http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php)

# ТЕМА 1. ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

---

- Понятие и признаки местного самоуправления (МСУ).
- Теории сущности местного самоуправления
- Субъекты местного самоуправления.
- Предмет и метод муниципального права.
- Источники муниципального права.
- Субъекты муниципального права. Понятие и виды муниципально-правовых отношений. .
- Место муниципального права в системе российского права.

# ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

---

- История происхождения термина:
  - local self-government (Тульмин Смит),
  - Selbstverwaltung (Рудольф фон Гнейст)
- Подходы к анализу местного самоуправления (МСУ):
  - Институциональный - через муниципальные учреждения (органы, структуры и т.п.)
  - Функциональный – через деятельность властных субъектов
  - Субъективно-правовой - как право субъекта местного самоуправления (граждан, населения, муниципалитетов) на осуществление МСУ
    - Дискуссия: осуществление МСУ - право или обязанность субъектов МСУ?

# НОРМАТИВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ МСУ

---

Ст.3 п.1 Европейской хартии местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) (ЕХ МСУ):

- право и способность *органов местного самоуправления* регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения

# НОРМАТИВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ МСУ

---

Ст.3, ст.12 Конституции РФ:

- Основа конституционного строя РФ и выражение власти народа

Ст. 1 ФЗ N 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ»:

- 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.

# ХАРАКТЕРИСТИКА МСУ

---

- Вид публичной власти - муниципальная власть
- Элемент системы публичного управления
- Демократический институт гражданского общества
- Институт самоорганизации населения, не входящий в систему государственной власти

# Понятие МСУ

Местное самоуправление

Право на местное самоуправление  
(субъективный  
аспект)

Система  
самоорганизации  
населения  
(общественное  
начало)

Местная власть  
(властное,  
управленческое  
начало)

# ПРИЗНАКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

---

- Внутренние (сущностные) признаки МСУ
- Внешние признаки МСУ совпадают с признаками муниципального образования

# ТЕОРИИ СУЩНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

---

## □ Общественное направление:

- Теория свободной общины (Токвиль, Гербер, Аренс и др.)
- Общественно-хозяйственная теория (В.Н. Лешков, А.И. Васильчиков)

## □ Государственное направление:

- Политическая теория (Р.Гнейст)
- Юридическая теория (Л. Штейн)

• ДУАЛИСТИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

# СУБЪЕКТЫ ПРАВА МСУ

---

□ Граждане:

□ Право граждан на осуществление и на участие в осуществлении местного самоуправления (Конституция РФ) посредством реализации на местном уровне:

□- права избирать и быть избранным в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32 );

□- права на участие в местном референдуме (ч. 2 ст. 32);

□- права на получение информации (ч. 4 ст. 29);

□- права на объединение (ст. 30);

□- свободы собраний (ст. 31);

□- права на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33 )

# СУБЪЕКТЫ ПРАВА МСУ

---

## □ Население:

- право на самостоятельное решение вопросов местного значения,
- право на владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130 КРФ) в городских, сельских поселениях, на иных территориях (ч.1 ст. 131 КРФ),
- осуществление непосредственно или через органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130 КРФ)

# СУБЪЕКТЫ ПРАВА МСУ

---

- Муниципальное образование(МО) – социально-территориальная общность, территориальный коллектив, организованный в установленных законом субъекта РФ территориальных границах
- Органы местного самоуправления (ч.9 ст. 35, ч.7 ст. 37 ФЗ 131)

Дискуссии:

?Право на местное самоуправление – индивидуальное или коллективное?

?Соотношение муниципальных образований и органов местного самоуправления как субъектов права на осуществление местного самоуправления

# **КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ О СУБЪЕКТАХ ПРАВА НА СУЩЕСТВЛЕНИЕ МСУ**

- *Постановление КС РФ от 30.11.2000 №15-П, абз.4 п.3 мотивировочной части:  
Право на осуществление МСУ – право граждан, на которое распространяется соблюдение требований, установленных в отношении допустимых ограничений прав и свобод ч.3 ст.55 Конституции РФ*

# СУБЪЕКТЫ ОБРАЩЕНИЯ В КС РФ В ЗАЩИТУ ПРАВ МСУ

---

- Постановление КС РФ от 24.01.1997 №1-П: граждане – субъекты обращения в КС РФ с индивидуальными и коллективными жалобами
- Постановление КС РФ от 2.04.2002 № 7-П: Муниципальные образования в лице органов местного самоуправления, выборных должностных лиц, а также в лице иных уполномоченных субъектов являются субъектами обращения в КС с конституционной жалобой

# УНИВЕРСАЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ЕХ МСУ)

---

- 1) институциональные;
- 2) функциональные;
- 3) организационные;
- 4) финансовые;
- 5) процессуальные

# ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ

- **гарантии существования МСУ как самостоятельного демократического института и низового уровня публичной власти**
- **связанные с ними требования внутригосударственного нормативно-правового закрепления**

# ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ

---

- Ст.2 ЕХМСУ: требование по возможности конституционного (или по крайней мере законодательного) признания государством-участником принципа самостоятельности МСУ,
- Преамбула: требование признания существования местных сообществ (местных властей, коммун) как одной из основ любого демократического строя;
- закрепление содержательных признаков МСУ, которым также должны следовать государства-участники:

# ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ: ПРИЗНАКИ МСУ

---

- МСУ - коллективное право и действительная способность местных сообществ (коммун) регулировать и управлять в рамках законов существенной частью публичных дел под собственную ответственность и в интересах населения (п. 1 ст. 3 Хартии);
- демократические формы его осуществления: сочетание прямой и представительной демократии на местном уровне;
- наличие в качестве правила сформированных на основе свободных, тайных, равных, прямых и всеобщих выборов советов или собраний, которые принимают важнейшие решения и могут иметь также ответственные перед ними исполнительные органы. При этом допустимо обращение в целях принятия указанных решений к формам прямой демократии в соответствии с законом (преамбула, п. 2 ст. 3 Хартии), т.е. использование форм непосредственной демократии зависит от усмотрения государства-участника

# ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ

---

- требования к предметам ведения и полномочиям коммун (ст.4 ЕХ МСУ):
  - Разграничение основной компетенции (установление конституцией и законом) и дополнительных полномочий (в соответствии с законом)
  - принцип субсидиарности; отнесение к компетенции МСУ полномочий по остаточному принципу
  - приближенности власти к населению;
  - эффективности и экономичности управления;
  - полноты и исключительности предоставляемых полномочий
- Ср.: требование по возможности своевременно и надлежащим образом проводить консультации с коммунами при принятии любых решений и планов, затрагивающих их интересы (специальная функциональная или организационная гарантия?)*

# ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ

---

- Самостоятельное определение своей внутренней структуры в соответствии с общими законодательными положениями, а также с учетом местных потребностей и задач обеспечения эффективности управления (п.1 ст.6 ЕХ МСУ)
- Самостоятельность в сфере управления персоналом, в т.ч. решения вопросов подбора и расстановки кадров муниципальных служащих, оплаты труда (п.2 ст.6 ЕХ МСУ)
- гарантии правового статуса избранных представителей (депутатов) местных органов: свободный мандат; материальные и социальные гарантии в связи с осуществлением мандата (ст. 7 ЕХ МСУ)

# ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ

---

- свобода адаптации переданных полномочий к местным условиям (п.5 ст.4): свобода выбора организационных форм и способов осуществления указанных полномочий;
- право на межмуниципальное сотрудничество (ст. 10);
- принципы административного надзора (контроля) за деятельностью муниципалитетов:
- обязательная конституционная или законодательная основа (п.1 ст.8 ЕХ МСУ)
- правовой характер контроля: преследует цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов); надзор за целесообразностью допускается только в связи с реализацией переданных (делегированных) государственных полномочий (п.2 ст.8)
- принцип соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью защищаемых им интересов (п.3 ст. 8)

# ФИНАНСОВЫЕ СТАНДАРТЫ

ст. 9 ЕХ МСУ:

- право на достаточные собственные средства в рамках национальной экономической политики (п.1);
- принцип соответствия финансовых средств муниципалитетов объему возложенных на них полномочий (п.2);
- наличие местных налогов и сборов как собственных средств МО с правом муниципалитетов устанавливать ставки (п.3);
- принцип гибкости и разнообразия финансовых систем, на которых основываются ресурсы МСУ (п.4);
- принцип защиты финансово слабых коммун путем введения процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер (п.5);
- требование согласования с коммунами порядка предоставления перераспределяемых ресурсов (п.6);
- принцип преимущественно не целевого характера предоставляемых муниципалитетам субсидий (п.7);
- обеспечение в соответствии с законом доступа муниципалитетов к национальному рынку капиталов (п.8)

# ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ

---

- ст.11 ЕХ МСУ: право муниципалитетов на судебную защиту в целях
- обеспечения свободы осуществления своих полномочий и
- соблюдения закрепленных в конституции и внутреннем законодательстве государства-участника принципов местного самоуправления

# КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

---

- Местное самоуправление – основа конституционного строя (ст.12)
- Органы местного самоуправления – форма народного представительства (ст.3)
- Права граждан по участию в осуществлении местного самоуправления (ст.32, 33, 46)
- Органы местного самоуправления – гаранты реализации прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст.15, ст.18, ч.2 ст.24)
- Общие принципы организации местного самоуправления – предмет совместного ведения РФ и субъектов РФ (п. «н» ч.1 ст.72)
- Признаки и принципы местного самоуправления (гл.8)

# СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ

---

- Общие и специальные принципы организации МСУ

Общие принципы МСУ:

- Признание МСУ
- Гарантированность МСУ
- Самостоятельность МСУ
- МСУ – форма народовластия

Сферы реализации конституционных принципов МСУ:

- Принципы территориальной организации МСУ
- Принципы функциональной организации МСУ
- Принципы организации системы и структуры органов МСУ
- Принципы экономической и финансовой организации МСУ
- Принципы взаимодействия с государством

# ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

- Сочетание принципа организационной обособленности МСУ и невхождения органов МСУ в систему органов государственной власти с принципом обеспечения единства городского хозяйства

(Ст.79 ФЗ № 131)

Закон СПб от 23.09.2009 №420-79 «Об организации МСУ в СПб»

Закон СПб от 25.07.2005 №411-68 «О территориальном устройстве СПб»

См. подр.: Гриценко Е.В. Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели// Конституционное и муниципальное право.- 2007.- N 15 (СПС Консультант плюс).

# ОСОБЕННОСТИ МСУ В ГФЗ В РЕШЕНИЯХ КС

## РФ

- ❑ ~~Определение КС РФ от 18.04.2000 № 97-О «по жалобе гражданина Ю.П. Седых-Бондаренко и коллективной жалобе граждан на нарушение их конституционных прав п. 2 ст. 14 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Уставом города Москвы»;~~
- ❑ Определение КС РФ от 6.02.2003 № 75-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карпова И.А. на нарушение его конституционных прав положениями ст. 69 Устава города Москвы, ст. 5 Закона города Москвы «О районной Управе в городе Москве» и ч. 6 ст. 2 Закона города Москвы «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы»;
- ❑ Определение КС РФ от 5.6.2003 № 274-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности абзаца второго п. 3 ст. 6 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и жалобы администрации муниципального образования «Смольнинское» на нарушение той же нормой конституционных прав и свобод»;
- ❑ Определение КС РФ от 21.04.2005 № 225-О «об отказе в принятии к рассмотрению жалобы муниципального совета муниципального образования города Красное Село Санкт-Петербурга на нарушение конституционных прав и свобод положениями ст. 8 Закона Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге»

# ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

---

Термин «муниципальный»: munis - тяжесть, cario – принимаю

- Municipium – города в Древнем Риме,
- Муниципалитеты – избираемое городское (или также сельское) самоуправление
- В РФ - местный, связанный с местным самоуправлением (ч.2 ст.2 ФЗ № 131)

# АСПЕКТЫ АНАЛИЗА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА:

---

- Совокупность правовых норм (отрасль законодательства;
- ? Дискуссия - институт, подотрасль, отрасль права
- Правовая наука
- Учебная дисциплина

Задача формирования муниципального права как *комплексной отрасли права* (Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ, утв. Указом Президента РФ от 15.10.1999)

# СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО» И «ПРАВО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»

---

- *1 т.з.: муниципальное право – право местного самоуправления*
- 2 т.з.: муниципальное право – шире права местного самоуправления
- 3 т.з.: муниципальное право – уже права местного самоуправления

# ПРЕДМЕТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

---

- 1 т.з. Муниципальное право – подотрасль конституционного права, регулирующая одну из форм народовластия – муниципальную власть, не включающая в свой предмет отношения, регулируемые иными отраслями права (Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. М.: Юстицинформ, 2008. С.12, 14)

# ПРЕДМЕТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

---

- 2 т.з. - местное самоуправление составляет *собственный* предмет муниципального права лишь в части муниципального строительства и муниципального устройства, а местное самоуправление в иных аспектах (например, как право граждан) – предмет других отраслей права, предопределяющий *общий* предмет муниципального права (Кокотов А.Н )

# ПРЕДМЕТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

---

- З т.з.-это комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, в сфере МСУ в связи с:
  - Организацией МСУ,
  - Решением вопросов местного значения,
  - Решением вопросов, принимаемых к своему ведению,
  - Реализация делегированных государственных полномочий (Муниципальное право, под ред. Фадеева В.И., 2013)

# ГРУППЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ, СОСТАВЛЯЮЩИЕ ПРЕДМЕТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

---

- Внешние муниципальные отношения:
  - Отношения между муниципальным образованием и государством;
  - ? Дискуссия - Отношения муниципальных образований с физическими и юридическими лицами
- Внутримunicipальные отношения:
  - Отношения в системе органов местного самоуправления;
  - ? Дискуссия - Отношения органов местного самоуправления с гражданами

# МЕСТО МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

---

- 1 т.з. – самостоятельная отрасль права,
- 2 т.з. – комплексная отрасль, сочетающая публичные и частные элементы
- 3 т.з. - подотрасль конституционного права
- 4 т.з. – отрасль законодательства

# Место муниципального права в системе российского права

- 1 т.з. – комплексная публичная отрасль
- 2 т.з. – самостоятельная отрасль права, сочетающая публичные и частные элементы
- 3 т.з. - подотрасль конституционного права
- 4 т.з. – отрасль законодательства

# ЭТАПЫ ИСТОРИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МСУ

1. Первая земская реформа: Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г.; Городовое положение 1870 г.
2. Вторая земская реформа: Положения 1890 г. и 1892 г.
3. Советский этап: местные Советы – элемент единой системы органов государственной власти
4. Переходный этап:
  - Закон СССР от 9.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»;
  - Закон РСФСР от 6.07.1991 «О местном самоуправлении в РСФСР»;
  - Указы Президента РФ о реформе власти и роспуске Советов: Указ Президента РФ от 9.10.1993 «О реформе представительных органов власти и органов МСУ», Указ Президента РФ от 22.12.1993 «О гарантиях МСУ»
5. Современный этап
  - Ст.12 и гл.8 Конституции РФ
  - ФЗ № 154 от 28.08.1995 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»
  - ФЗ № 131 от 6.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

# ИСТОЧНИКИ МП РФ

---

- Ст.4 ФЗ № 131 – Правовая основа МСУ:
- Общепризнанные нормы и принципы международного права; международные договоры;
- Конституция РФ;
- ФКЗ, ФЗ №131, другие ФЗ;
- Иные нормативные правовые акты РФ (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, НПА федеральных органов исполнительной власти);
- Конституции (уставы), законы, иные НПА субъектов РФ;
- Уставы муниципальных образований, иные муниципальные НПА

# НОРМЫ И ПРИНЦИПЫ, УСТАНОВЛЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ

---

- Европейская хартия местного самоуправления (ЕХ МСУ) от 15 октября 1985 г., ратифицированная Российской Федерацией 11 апреля 1998 г.
- *Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей* от 21 мая 1980 г., ратифицированная Российской Федерацией 22 июля 2002 г.  
СДСЕ, № 106
- *Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств* от 1 февраля 1995 г., ратифицированная Российской Федерацией 18 июня 1998 г.

# ОСОБЕННОСТИ ДЕЙСТВИЯ ЕХ МСУ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

- Ч.4 ст.15 Конституции РФ
- ЕХ МСУ – непосредственно действующий международный договор?
- Определение КС РФ от 3.04.2007 №171 по жалобе Гуртуева: ЕХ МСУ – *«акт более высокого уровня по отношению к внутреннему законодательству»*
- Гибкость положений Хартии

# КОЛЛИЗИЯ 1

---

- Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления:
  2. Это право (*местного самоуправления*) осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосования.
  
- Статья 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:
  4. Представительный орган муниципального района:
    - 1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном настоящей статьей.

Ср.: Постановление КС РФ по жалобе Савостьянова от 18.05.2011 №9-П

# ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МСУ

- Приоритет ФЗ № 131 по предмету его регулирования над другими федеральными законами (ч.3 ст.5, ч.2 ст.4, ч.1 ст.18 ФЗ № 131; Постановление КС РФ от 29.06.2004 №13-П по делу об УПК: особая роль в правовой системе РФ кодифицированного НПА, осуществляющего комплексное нормативное регулирование соответствующих отношений)
- Федеральные законы, относящиеся к сфере собственно муниципального законодательства
- Федеральные законы, относящиеся к иным сферам законодательства

## ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

---

1. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст.42 ФЗ № 131)
2. Федеральный закон № 97-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (ст.44 ФЗ № 131)
3. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»
4. Федеральный закон, регламентирующий порядок возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности (ст.50 ФЗ №131, ч.11 ст.154 ФЗ № 122)

# ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ДРУГИМ ОТРАСЛЯМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

---

## 1. Федеральные избирательные законы:

- Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ

## 2. Законы в бюджетно-финансовой сфере:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации
- Налоговый кодекс Российской Федерации
- ФЗ от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований"

## 3. Законы, регулирующие участие МО в гражданско-правовых отношениях:

- Гражданский кодекс Российской Федерации,
- Федеральный закон «О некоммерческих организациях»
- Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»,
- Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»

# ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ДРУГИМ ОТРАСЛЯМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

---

4. Отраслевые законы об организации управления в конкретных сферах жизнедеятельности, как, напр.:

- Законодательство об образовании, здравоохранении, культуре, библиотечном деле, похоронном деле
- Законодательство об электроэнергетике, газо-, тепло- и водоснабжении, жилищном хозяйстве, дорожном хозяйстве
- Законодательство о градостроительстве, природопользовании и охране природы

5. ФЗ о наделении органов МСУ отдельными государственными полномочиями

# ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ДРУГИМ ОТРАСЛЯМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

## 6. ФЗ о статусе особых территорий:

- Закон РФ № 3297-1 от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании» (ст.80 ФЗ №131)
- Федеральный закон № 70-ФЗ от 7 апреля 1999 г. «О статусе наукограда РФ» (ст.81 ФЗ №131)
- Федеральный закон №207-ФЗ от 24 ноября 2008 «О мерах по организации МСУ в Республике Ингушетия и Чеченской Республике»
- Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. N 244-ФЗ "Об инновационном центре "Сколково"

# ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ДРУГИМ ОТРАСЛЯМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

## 6. Иные федеральные законы:

- Федеральный закон 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»
- Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации«
- Федеральный закон от 20 июля 2000 г. N 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"

# ПРЕДЕЛЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПОДЗАКОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ МСУ

---

- Допустимость подзаконного регулирования вопросов совместного ведения (Постановление по делу о Лесном кодексе от 9.01.1998 №1-П)
- Вопросы, регулируемые указами Президента РФ:
  - Указы о реформе МСУ (1993 г.)
  - Указ Президента РФ от 2 ноября 2007 г. №1451 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления»
- Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов"

# ПОДЗАКОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ МСУ

---

- Вопросы, регулируемые Правительством РФ:
- перечни субъектов РФ, отдельных муниципальных районов, территории которых относятся к территориям с низкой и высокой плотностью населения (ч.3 и 4 ст.11 ФЗ № 131): распоряжение Правительства РФ от 25.05.2004 №707;
- порядок предоставления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования (п.6 ч.1 ст.17 ФЗ № 131, Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. №670);
- квалификационные требования для руководителя финансового органа местной администрации (ч.2 ст.65 ФЗ № 131, Пост. Правительства РФ от 6 ноября 2004 г. №608),
- вопросы, связанные с организацией местного самоуправления в рамках решения задач переходного периода (абз.2 ч.3, ч.7 ст.85 ФЗ № 131)

# ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ МСУ

- Ч. 1 ст. 6 ФЗ № 131 – принцип определения пределов правового регулирования субъектами РФ вопросов МСУ: только в случаях и порядке, предусмотренных ФЗ № 131

Коллизия:

Ч.1 ст. 72 Конституции РФ:

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся:

- н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

Ст.73 Конституции РФ:

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Ст.6 ФЗ-131:

1. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

...правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных настоящим ФЗ

# ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ МСУ

## НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РФ

- В сфере территориальной организации МСУ:
- оформление законами субъектов РФ наделения муниципальных образований (МО) статусом, установления и изменения их границ *и наименований*, а также оформление их преобразования, создания, упразднения (ч.2 ст.10, ч.2 ст.11, ч.1 ст.12, ч.2 ст.13 ФЗ 131);
- ! + **Регулирование изменения статуса ГО в связи с наделением его статусом ГО с ВГД (ч.7.1 ст.13 ФЗ 131 в ред. ФЗ №136 от 27.05.2014)**
- ! + **Установление законом субъекта РФ критериев для деления ГО с ВГД на ВГР (ст.2 ч.1 ФЗ №131 в ред. ФЗ №136 от 27.05.2014)**
- установление административных центров муниципальных районов и поселений (ч.1 ст.2 ФЗ 131);
- установление порядка учета мнения населения при изменении границ МО (ч.4 ст.12 ФЗ №131 в конституционном истолковании КС РФ, Определение №214-О-П от 6.03.2008) ?
- ! + **Регулирование порядка учета мнения населения ГО при наделении его статусом ГО с ВГД (ч.7.1 ст.13 ФЗ 131 в ред. ФЗ №136 от 27.05.2014)**
- законы о порядке осуществления муниципально-территориальных преобразований в связи с изменением границ между субъектами РФ (ч.3 ст.10 ФЗ №131)

# ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ МСУ

□ В сфере определения компетенции МО и органов МСУ:

- 1) определение иных, помимо закрепленных в ФЗ № 131 и других ФЗ, полномочий представительных органов МО (ч.11 ст.35);
- 2) наделение отдельными государственными полномочиями субъектов РФ (ч.2 ст.19), государственными полномочиями РФ (ч.6.1 ст.19) и определение порядка осуществления расходов местных бюджетов на осуществление этих полномочий (ч.5 ст.53);
- 3) В переходный период: определение порядка решения ВМЗ вновь образованных поселений путем возложения осуществления части ВМЗ на муниципальные районы (ФЗ № 129 от 12.10.2005)

! ФЗ № 136 от 27.05.2014, ФЗ № 165 от 23.06.2014:

- *Возможность перераспределения законами субъектов ВМЗ и полномочий сельских поселений (ст.14 ч.3 ФЗ №131), ГО и ВГР, определения состава имущества ВГР и источников доходов бюджетов ВГР (ст.16.2 ч.2-5 ФЗ №131)*
- *Право перераспределять законами субъектов РФ полномочия органов МСУ и органов ГВ субъекта РФ (? всех, кроме исключительных) на срок полномочий З (П) ОГВ субъекта РФ*

# ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ МСУ

---

- В сфере реализации форм прямой демократии:
  - 1) регулирование порядка выдвижения населением инициативы проведения местного референдума, порядка его подготовки и проведения (абз.2 ч.4, ч.10 ст.22 ФЗ 131);
  - 2) установление порядка муниципальных выборов (ч.3 ст.23 ФЗ 131);
  - 3) установление порядка голосования по отзыву избирателями депутатов и выборных лиц местного самоуправления через регулирование процедуры местного референдума (ч.1 ст.24 ФЗ 131)

# ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ МСУ

- В сфере определения организационных основ МСУ:
  - 1) установление наименований обязательных органов МСУ – представительного органа (ПО), главы муниципального образования (ГМО), а также местной администрации (МА) (абз.2 ч.3 ст.34 ФЗ 131); численности и сроков полномочий ПО МО, порядка избрания, полномочий, их срока ГМО первого созыва, если не проводится референдум о структуре органов МСУ (ст.34 ч.5 абз.5 ФЗ 131)
  - 2) правовое регулирование муниципальной службы в соответствии с ФЗ о муниципальной службе (ст.42 ФЗ 131);
  - 3) утверждение условий контракта для главы МА муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления отдельных гос. полномочий (ч.3 ст.37), а также установление дополнительных требований к кандидатам на эту должность (ч.4 ст.37 ФЗ 131);
  - 4) Установление полномочий органов государственной власти субъектов РФ по взаимодействию с советами муниципальных образований (ч.1 ст.66 ФЗ 131)
  - 5) Порядок деятельности фракций в ПО МО (ст.35.1 ч.2 ФЗ 131)
  - 6) Гарантии осуществления полномочий депутата ПО, ВДЛ (ст.40 ч.5.1 ФЗ 131)

**+ Реформа 2014: В теч. 6 мес. с момента вступления в силу ФЗ №136 (5.07.2014) – законы субъектов РФ 1) о порядке формирования ПО МР, ГО с ВГД (ч.4 и 5 ст.35 ФЗ 131); 2) о порядке избрания ГМО во всех МО (ч.2 ст.36 ФЗ 131), о полномочиях, сроке полномочий органов, иных вопросах их организации (ч.3 ст.34 ФЗ 131 в ред.**

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ МСУ

---

- В бюджетно-финансовой сфере:
- Законы субъектов РФ, принимаемые в соответствии с Бюджетным кодексом РФ

# ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ МСУ

---

- В сфере взаимоотношений ОГВ субъекта и ОМСУ, контроля и ответственности:
  - 1) Порядок ведения регистра МПА (ст.43.1 ч.1ФЗ №131)
  - 2) принятие закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования в рамках реализации установленной ФЗ № 131 процедуры привлечения этого органа к ответственности перед государством (ст.73);
  - 3) установление вида акта высшего должностного лица субъекта РФ об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, срока и порядка его вступления в силу на основе указанных в ст.74 принципов.

# ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ МСУ

---

- Ст. 79 ФЗ № 131: особенности правового регулирования МСУ законами субъектов РФ – городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства :
  - 1) закрепление особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения,
  - 2) определение статуса муниципальных образований – внутригородских территорий города федерального значения,
  - 3) установление перечня вопросов местного значения,
  - 4) установление источников доходов местных бюджетов,
  - 5) установление состава муниципального имущества

# ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ МСУ

---

- Ст. 82.1 ФЗ № 131: Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции):
- установление законом субъекта РФ перечня товаров и услуг, централизованное оказание которых необходимо для обеспечения жизнедеятельности МО
- Особые полномочия субъектов РФ – Чечни и Ингушетии - по регулированию организации МСУ в этих республиках (Федеральный закон от 24.11.2008 N 207-ФЗ "О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике«)