

Модуль 4. ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА КАК ОТРАСЛИ ПРАВА

Муниципальное право -
совокупность норм публичного и
частного права, регулирующих
общественные отношения,
складывающиеся в системе местного
самоуправления.

Особенности отрасли муниципального права:

1. Комплексность

2. Публичность

3. Относительная самостоятельность

Признаки отрасли права:

- понятие муниципального права отличается особенностями;
- предмет составляет обособленную группу общественных отношений,
- комплексный метод правового регулирования;
- принципы, присущие только публичной власти;
- функции;
- система, предлагающая разделение муниципального права на две части - общую и особенную;
- наука и научная дисциплина муниципального права;
- источники муниципального права,
- собственные нормы и институты права, конструируемые на основе властеотношений и смежные;
- свое правоотношение, отличающееся особенностью субъектов и объекта.

Предмет муниципального права -
совокупность общественных отношений,
складывающихся в системе местного
самоуправления (местной публичной власти)

Предмет муниципального права составляют следующие группы отношений:

организационно-правовые

- 1) складывающиеся в процессе осуществления местного самоуправления гражданами путем прямого волеизъявления. К формам прямого волеизъявления относятся местный референдум, собрания, сходы граждан, выборы органов и должностных лиц местного самоуправления, гражданская правотворческая инициатива, отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления, опросы граждан, конференции граждан, публичные слушания и др.;
- 2) связанные с осуществлением деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц; местного самоуправления по решению задач местного значения и осуществлению отдельных государственных функций;
- 3) возникающие в связи с территориальным устройством местного самоуправления, изменением границ территорий;
- 4) определяющие ответственность в системе местного самоуправления;
- 5) устанавливающие осуществление муниципальной службы.

Предмет муниципального права составляют следующие группы отношений:

экономические

- 1) складывающиеся в процессе формирования и функционирования экономической и финансовой основ местного самоуправления;
- 2) связанные с участием субъектов муниципального права в гражданском обороте;
- 3) обеспечивающие взаимодействие с хозяйствующими субъектами.

Предмет муниципального права составляют следующие группы отношений:

политические

- 1) устанавливающие гарантии местного самоуправления;
- 2) закрепляющие взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти;

Метод правового регулирования в муниципальном праве - способ воздействия норм публичного и частного права на группы общественных отношений, складывающихся в системе местного самоуправления



императивный



ДИСПОЗИТИВНЫЙ

7. Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления
(ст. 22 ФЗ № 131)

3. Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан.
(ст. 35 ФЗ № 131)

Норма муниципального права -

общеобязательное правило поведения, установленное государством, а также международным сообществом, к которому присоединилось государство, жителями муниципального образования, органами и должностными лицами местного самоуправления, обеспеченное, соответственно, возможностью государственного и муниципального принуждения.

Статья 4. Правовая основа местного самоуправления

1. Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.
2. Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных настоящим Федеральным законом, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон.

собственная природа муниципальных норм

Классификация норм муниципального права

- 1) по группам общественных отношений;
- 2) по характеру предписаний: дозволяющие, обязывающие, запрещающие;
- 3) по юридической силе;
- 4) по масштабу действия: РФ, субъект, РФ, МО, международные;
- 5) по предназначению: материальные и процессуальные.

Институт муниципального права -

взаимосвязанную группу однородных норм права, предназначенных для регулирования однородной группы общественных отношений, складывающихся в системе местной публичной власти

Система муниципального права

- включает в себя комплексы однородных норм, регулирующих определенные группы общественных отношений в сфере местного самоуправления
- объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений



Муниципально-правовые институты:

- м/с в системе народовластия;
- основы м/с (правовые, территориальные, организационные, финансово-экономические);
- предметы ведения и полномочия м/с;
- гарантии м/с;
- ответственность органов и должностных лиц м/с.

Классификация институтов муниципального права:

- Институты, принадлежащие только муниципальному праву: институты местного референдума, сходов, собраний, выборов, представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, муниципальной службы, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, территориальной организации, гарантий и т. д.
- 1. Институты, сформированные из группы норм и отношений различных других отраслей права: финансового, гражданского, трудового, коммерческого, предпринимательского, административного. Это касается бюджета и бюджетного процесса, унитарных муниципальных предприятий, права собственности, договорных отношений и т.д.

1. Муниципально-правовой институт территориальной организации местной публичной власти

совокупность норм муниципального права,
регулирующих однородные группы
общественных отношений, складывающихся по
поводу ее территориального устройства

2. Институт права муниципальной собственности



3. Институт местных муниципальных финансов

совокупность норм муниципального, налогового и финансового права, регулирующих группы отношений, складывающихся по поводу формирования, утверждения и расходования финансовых ресурсов в системе местного самоуправления



4. Социальный и организационный институты муниципального права

Социальный муниципально-правовой институт - совокупность норм муниципального права, регулирующих группы отношений, складывающихся по поводу формирования поселений, их органов власти и реализации функций в системе местного самоуправления.

Организационным институтом муниципального права следует понимать совокупность норм муниципального права, регулирующих общественные отношения, касающиеся наименования, структуры органов местного самоуправления, порядка их формирования, форм и принципов их деятельности, а также выборных должностных лиц местного самоуправления.

**Система муниципального права -
совокупность собственных и смежных
институтов права, составляющих общую и
особенную части данной отрасли**



Общая часть



Особенная часть

Принципы муниципального права -
основополагающие идеи (начала),
устанавливающие общие положения отрасли
права, имеющие общеобязательный характер

Принципы местного самоуправления

- это закрепляемые законодательством и обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и функционирования м/с, обязательные для органов государственной власти и муниципальных образований

1) Самостоятельное решение населением вопросов местного значения
(ст. 130 Конституции РФ)

2) Организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством
(ст. 12 Конституции РФ)

3) Взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций

Принципы местного самоуправления

9) Соблюдение прав и свобод человека и гражданина
(ст. 18 Конституции РФ)

10) Законность в организации и осуществлении м/с
(ст. 15, 46, 52 Конституции РФ)

11) Гласность м/с

12) Ответственность органов и должностных лиц м/с
(гл. 10 ФЗ-131)

13) Правовое регулирование полномочий м/с
(ст. 18 ФЗ-131)

14) Государственная гарантия м/с
(ст. 12 Конституции РФ)

Функции муниципального права - основные направления
воздействия норм на общественные отношения,
складывающиеся в системе местного самоуправления

ОБЩИЕ

- финансово-экономическая;
- организационно-политическая;
- организационно-идеологическая;
- коммуникативная

СПЕЦИАЛЬНЫЕ

- регулятивные;
- охранительные

Муниципальное правоотношение



Субъекты муниципальных правоотношений

- муниципальные образования;
- население муниципальных образований;
- сход граждан;
- выборные и другие органы местного самоуправления;
- депутаты представительных органов местного самоуправления;
- выборные и иные должностные лица местного самоуправления;
- органы территориального общественного самоуправления;
- общероссийское объединение муниципальных образований;
- советы муниципальных образований субъектов РФ;
- федеральные и региональные органы государственной власти;
- общественные объединения;
- муниципальные предприятия, учреждения организации и иных форм собственности.

2. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК НАУКА

Муниципальное право как наука представляет собой совокупность знаний:

- О природе становления и развития системы норм и институтов муниципального права, подразделенной на нормы общего (комплексные) права;
 1. О местной публичной власти;
 2. О муниципальной службе;
 3. О теориях становления и развития местной публичной власти.

Наука муниципального права - совокупность знаний о природе, понятии, истории, системе норм и институтов муниципального права, способе их воздействия на общественные отношения, складывающиеся в сфере местного самоуправления, о местной публичной власти, формах и способах ее осуществления, о муниципальной службе, о теориях местного самоуправления и практике их реализации.

Предмет науки муниципального права

УЧЕНИЕ

- о нормах и отношениях, формирующих институты муниципального права,
- о практике реализации этих норм;
- об истории и фактическом состоянии местного самоуправления и перспективах его совершенствования;
- о природе муниципальной службы и путях ее развития.

Метод науки - способ познания, исследования
явлений природы и общественной жизни.

Общенаучные

- диалектический

Специальные

- системный анализ;
- исторический;
- сравнительного
правоведения;
- формально-
юридический;
- метод моделирования

Наука муниципального права в системе юридических наук

Гражданское
право

Административное
право

Муниципальное
право

Земельное
право

Финансовое
право

3. Источники муниципального права

Источники муниципального права - система нормативных правовых актов общего и специального характера, содержащих нормы муниципального права, а также совокупность правовых обычаев, традиций и юридических прецедентов, применяемых при осуществлении местного самоуправления.

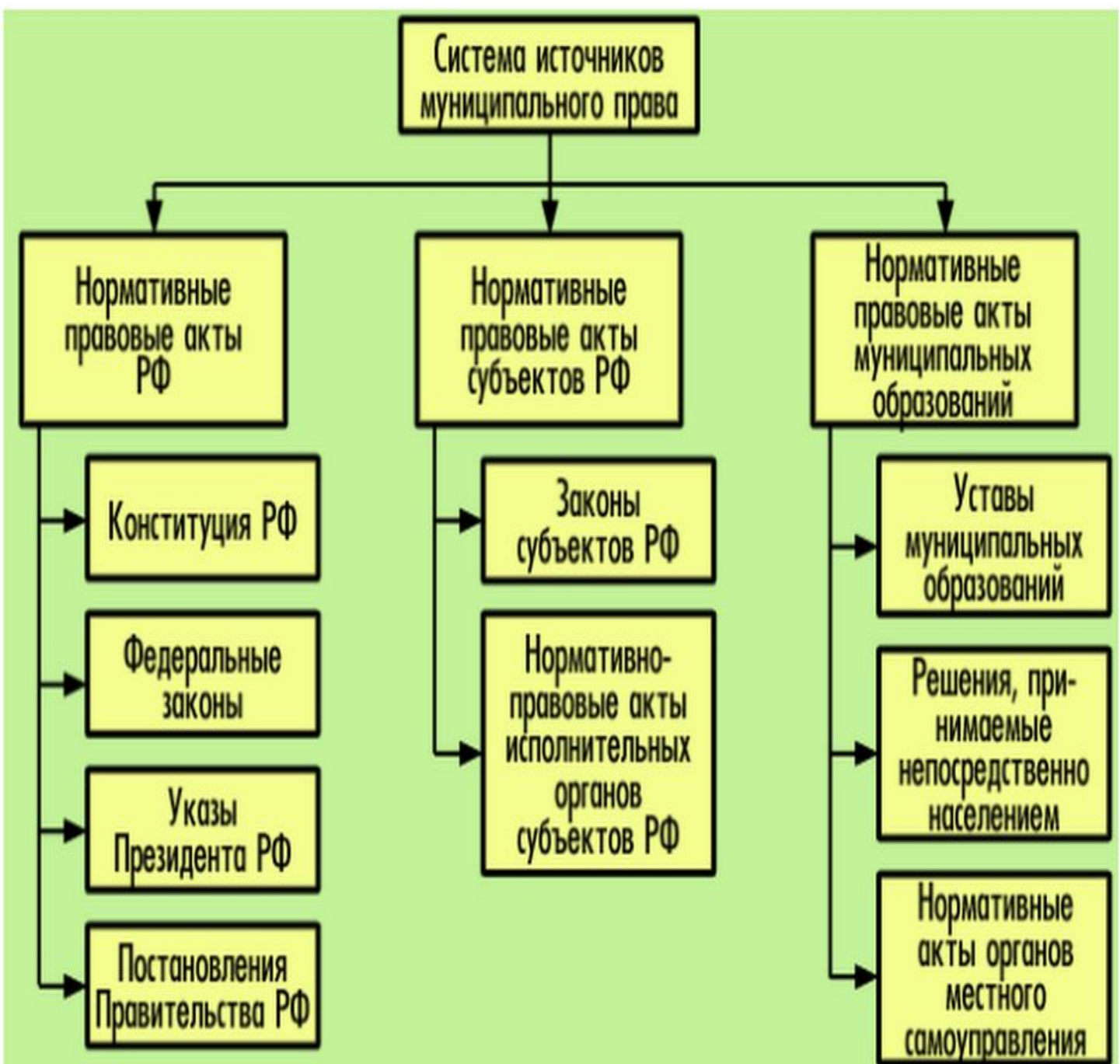
Источники муниципального права

Общие

- Конституция РФ;
- Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г.;
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.

Специальные

- федеральные законы, касающиеся становления и развития муниципальной власти;
- указы Президента РФ,
- постановления Правительства РФ



Европейская хартия местного самоуправления, 1985г

право и **реальная
способность**
органов местного
самоуправления

*-обеспечение
принципов*

регламентировать
большую часть
государственных
дел и управлять ею

действуя в рамках
закона, под свою
ответственность и в
интересах местного
населения

- достаточность
собственных средств и
их соразмерность
полномочиям

- свобода распоряжения
средствами

- поступление хотя бы
части средств за счет
местных налогов и
сборов

- предоставление
субсидий не в ущерб
политике МО

- защита слабых
органов МСУ за счет
выравнивания
финансирования

А). Нормативные правовые акты Российской Федерации

- Конституция РФ: гл. I, ч. 2 ст. 32, ст. 33, 72, гл. 8.
- 1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
- 2. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Система муниципальных правовых актов (Статья 43. ФЗ№131)

- 1. В систему муниципальных правовых актов входят:
- 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

4. Муниципальное право и местное самоуправление



Местное самоуправление – это форма власти, предполагающая самостоятельное решение населением (под свою ответственность) вопросов локального значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Муниципальное право – это право местного самоуправления.

Муниципальное право РФ – это комплексная отрасль российского права, представляющая совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления.

**Отличительные признаки отношений
муниципально-правового
регулирувания**

Локально-территориальный характер

Отношения возникают на местном уровне, в границах самоуправляющихся территорий

Комплексный характер

Отношения связаны с реализацией задач во всех сферах местной жизни (экономической, бюджетно-финансовой, социально-культурной и др.)

5. Понятие местного самоуправления и его основ

Основные теории местного самоуправления

Теории	Основные признаки
1. Общественная теория	Строгое разграничение государственных и общинных дел
1.1. Хозяйственная теория	Приоритет хозяйственной самостоятельности общины
1.2. Юридическая теория	Приоритет юридической самостоятельности общины
1.3. Политическая теория	Приоритет принципа отделения должностных лиц общины от государственной службы
2. Государственная теория	Общинные дела — часть государственных дел, переданных для исполнения на места
3. Государственно-общественная теория	Выполнение общиной как местных, так и государственных дел

Местное самоуправление - это муниципальная публичная власть, имеющая основные признаки, характеризующие государственную власть

- самостоятельный институт власти;
- наличие механизма осуществления функций;
- властные полномочия реализуются непрерывно как жителями, так и органами местного самоуправления;
- власть действует на территории муниципального образования и в равной степени распространяется на всех лиц, находящихся в пределах этой территории;
- муниципальная власть имеет рычаги принудительного характера;
- муниципальная власть имеет свою муниципальную собственность, свой бюджет.

Местное самоуправление как разновидность социальной власти

Местное самоуправление в системе основных структур общества

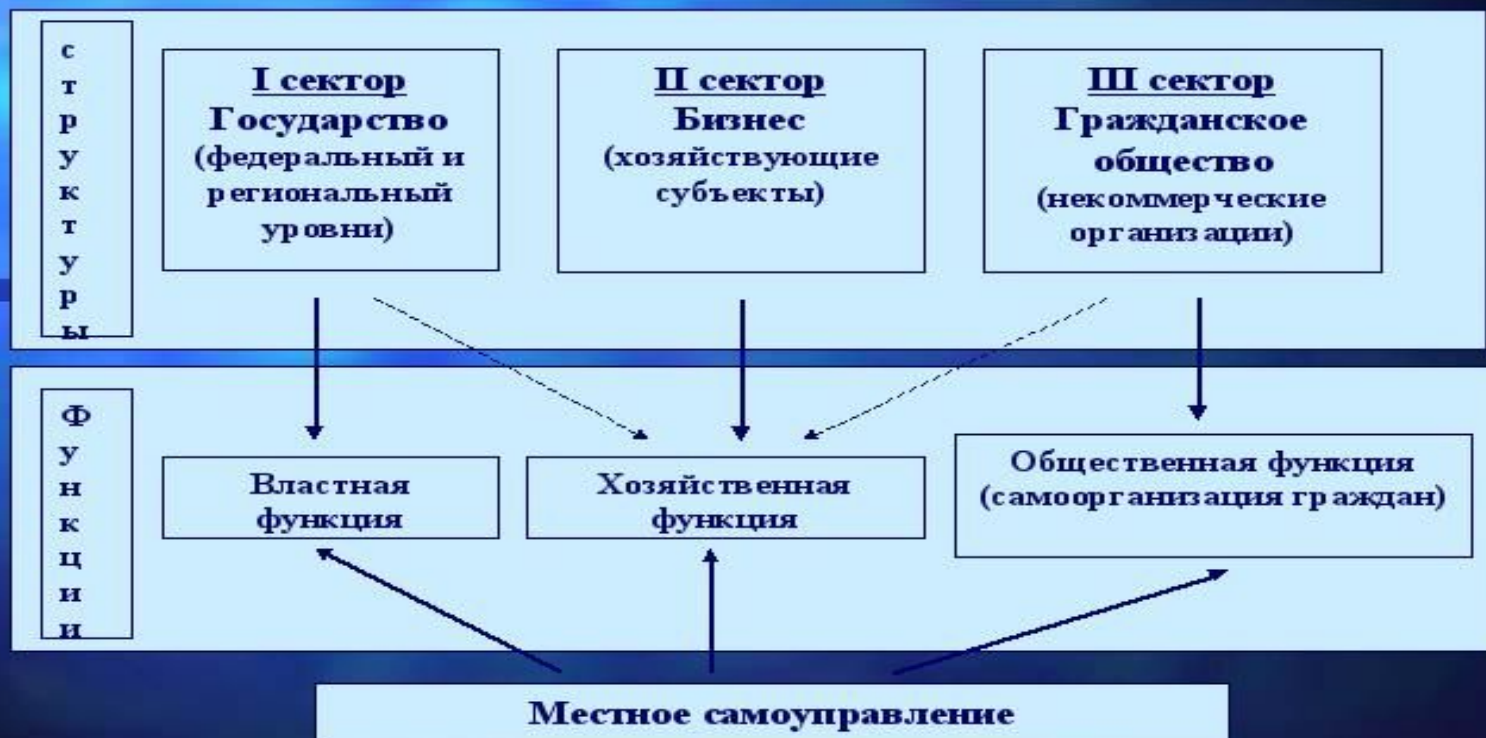
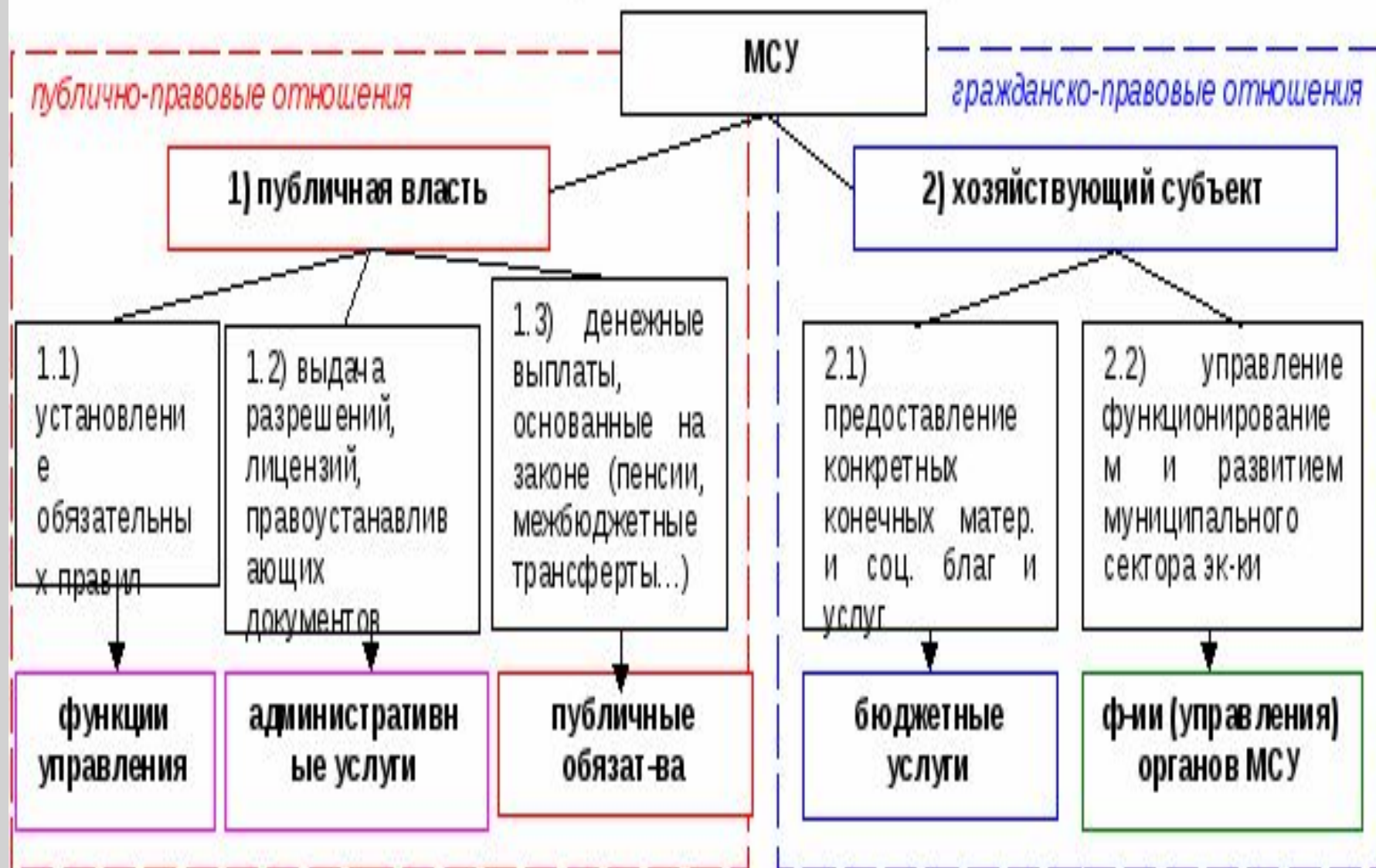


Схема 1. Природа местного самоуправления (МСУ) как публичной власти: виды услуг и конечных результатов деятельности органов МСУ



Местное самоуправление - это установленная государством в законах местная публичная власть, реализуемая в рамках закона на территории соответствующего муниципального образования путем управления, осуществляемого жителями муниципального образования, органами и должностными лицами местного самоуправления на основе реальной материально-финансовой базы, в целях решения задач местного значения и выполнения значительной части государственных дел с учетом интересов населения.

А). Понятие местного самоуправления в Конституции РФ и федеральном законодательстве

англосаксонская концепция местного самоуправления

Конституционные гарантии правомочий местного самоуправления

Конституция РФ устанавливает:

- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12)
- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131)
- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ст. 131)
- органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (ст. 132)

Конституция РФ гарантирует (ст. 133):

- судебную защиту нарушенных прав местного самоуправления
- компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти
- запрет на ограничение прав местного самоуправления



Структура ФЗ 131 «об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»

Главы	Статьи	Наименование
1	1–9	Общие положения
2	10–13	Принципы территориальной организации местного самоуправления
3	14–18	Вопросы местного значения
4	19–21	Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями
5	22–33	Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления
6	34–42	Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления
7	43–48	Муниципальные правовые акты
8	49–65	Экономическая основа местного самоуправления
9	66–69	Межмуниципальное сотрудничество
10	70–78	Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью
11	79–82	Особенности организации местного самоуправления
12	83–86	Переходные положения

6. Территориальная основа местного самоуправления

Территориальная основа местного самоуправления

- совокупность отношений, возникающих по поводу его территориального устройства

складывающиеся между органами государственной власти и гражданами по поводу определения территорий, в пределах которых может функционировать местное самоуправление

при установлении и изменении границ муниципального образования

Отношения в сфере территориального устройства

складывающиеся между жителями и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

при установлении границ территорий, при изменении границ, преобразовании муниципального образования

Факторы, влияющие на территориальные основы местного самоуправления

А. Наличие населения на территории, где устанавливается местное самоуправление;

Б. Наличие элементов экономической основы местного самоуправления (собственности, нвраструктуры).

ст. 124
ГК РФ

муниципальные образования -
субъекты гражданского права

юридические лица
(ст. 48 ГК РФ)

- юридическим лицом является организация;
- юридическое лицо (организация) имеет в собственности обособленное имущество;
- юридическое лицо (организация) отвечает по своим обязательствам принадлежащим ему имуществом (делегированная ответственность);
- юридическое лицо (организация) может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права.

Юридическим лицом признается муниципальное образование (социально-территориальная, поселенческая общность), которое имеет муниципальную собственность, местный бюджет, органы местного самоуправления, может приобретать и осуществлять через органы местного самоуправления: имущественные права, отвечать по своим обязательствам своим имуществом, нести обязанности, выступать истцом и ответчиком в суде.

Признаки юридического лица, которыми обладают муниципальное образование и органы местного самоуправления, носят взаимобусловленный характер

Признаки муниципального образования

- ◎ Поселенческий признак, т.е. это населенная территория, где проживают люди.
- 1. Территориальность. Городские, сельские, иные поселения расположены в определенных границах, обозначающих территорию населенного пункта.
- 2. На территории осуществляется местное самоуправление.
- 3. Обладание муниципальной собственностью.
- 4. Наличие местного бюджета.
- 5. Наличие выборных органов местного самоуправления.

МО Муниципальный район

Вопросы межпоселенческого характера
и переданные полномочия поселений

Прямое МС и(или) органы МС

МО Городской округ

Вопросы местного значения

Прямое МС и(или) органы МС

Межселенная территория

МО Городское поселение

Вопросы местного значения

Прямое МС и(или) органы МС

МО Сельское поселение

Вопросы местного значения

Прямое МС и(или) органы МС

МО Внутригородская территория (М и С-П)

Вопросы местного значения

Прямое МС и(или) органы МС

Часть территории поселения

Собственные инициативы по
вопросам местного значения

(ТОС)

Принципы установления, изменения границ муниципальных образований

территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями

территории всех поселений, межселенные территории входят в состав муниципальных районов

территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения

Принципы установления, изменения границ муниципальных образований

в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения

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

в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры

Принципы установления, изменения границ муниципальных образований

сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения

в соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек

административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района

Принципы установления, изменения границ муниципальных образований

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, а границы муниципального района - с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав

территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения

Принципы установления, изменения границ муниципальных образований

территория городского округа не входит в состав территории муниципального района

территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района

границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района

Ст. 16
ФЗ № 131

Наделение городского поселения статусом городского округа

30
КО

Н

СУ

БЬ

ЕК

ТА

Р

Ф

сложившаяся социальная, транспортная
и иная инфраструктура

Территории с низкой плотностью сельского населения

территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации

Правительство РФ
(1 раз в пять лет)

**Изменение
границ
муниципального
образования**

осуществляется

**законом субъекта
Российской Федерации
ПО ИНИЦИАТИВЕ**

населения

органов местного
самоуправления

федеральных органов
государственной власти

в соответствии
с Федеральным
законом*

**Инициатива
НАСЕЛЕНИЯ
об изменении
границ
муниципального
образования**

реализуется
в порядке

установленном федеральным законом
и принимаемым в соответствии с ним

законом субъекта
Российской Федерации
для выдвижения инициативы
проведения местного референдума

ИНИЦИАТИВА

органов местного
самоуправления

органов государственной
власти

муниципального
образования

**ОФОРМЛЯЕТСЯ
РЕШЕНИЯМИ**

соответствующих
органов местного
самоуправления

органов
государственной власти

**Закон субъекта Российской
Федерации об изменении
границ муниципального
образования**

не должен вступать в силу в период
избирательной кампании по выборам
органа местного самоуправления данного
муниципального образования, в период
кампании местного референдума

Изменение границ муниципального образования

**Изменение
границ муниципальных районов**

ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ
с согласия населения данных поселений
и (или)
населенных пунктов, выраженного
ПУТЕМ

ГОЛОСОВАНИЯ,
предусмотренного
**Федеральным
законом***

**НА СХОДАХ
ГРАЖДАН**

с учетом мнения
представительных
органов соответствующих
муниципальных районов

**ВЛЕКУЩЕЕ
ОТНЕСЕНИЕ**
территорий
отдельных
входящих
в их состав
поселений
и (или)
населенных пунктов
к территориям
других
муниципальных районов

**Изменение
границ поселений**

ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ
с согласия населения данных населенных
пунктов, выраженного
ПУТЕМ

ГОЛОСОВАНИЯ,
предусмотренного
**Федеральным
законом***

**НА СХОДАХ
ГРАЖДАН**

с учетом мнения
представительных
органов соответствующих
поселений

**ВЛЕКУЩЕЕ
ОТНЕСЕНИЕ**
территорий
отдельных
входящих
в их состав
населенных пунктов
к территориям
других
поселений

Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 процентов

относительно минимальной численности населения, установленной п. 6 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ, после установления законами субъектов Российской Федерации границ поселений в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

Преобразование муниципальных образований

Преобразованием муниципальных образований ЯВЛЯЕТСЯ



объединение муниципальных образований

разделение муниципальных образований

изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа

Преобразование муниципальных образований



осуществляется



законами субъектов Российской Федерации ПО ИНИЦИАТИВЕ

населения

органов местного самоуправления

органов государственной власти субъектов Российской Федерации

федеральных органов государственной власти



в соответствии с Федеральным законом*

ИНИЦИАТИВА

органов местного самоуправления

органов государственной власти



о преобразовании муниципального образования



ОФОРМЛЯЕТСЯ РЕШЕНИЯМИ соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти

Закон субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования

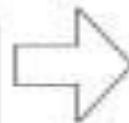


не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований



осуществляется



с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем

либо

голосования, предусмотренного Федеральным законом*

на сходах граждан

Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований



осуществляется



с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений



осуществляется



с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем

либо

голосования, предусмотренного Федеральным законом*

на сходах граждан

Разделение муниципального района



осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района

Упразднение м/о



- Осуществляется законом субъекта.
- На территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность поселения менее 100 человек.
- По инициативе:
 - населения,
 - органов м/с,
 - органов государственной власти субъекта,
 - федеральных органов государственной власти.
- Обязательно наличие решения схода граждан об упразднении поселения.

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях

ст. 13.2 ФЗ №

131

1. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан;
2. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с согласия населения муниципального района, выраженного представительным органом данного муниципального района.

7. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Экономическая основа местного самоуправления - совокупность регулируемых нормами права отношений, складывающихся в результате деятельности жителей, проживающих в пределах муниципального образования, и органов местного самоуправления по формированию, управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, осуществлению налоговой и финансовой политики в целях решения задач местного значения

Экономическая основа местного самоуправления



**Имущество,
находящееся в
муниципальной
собственности
(муниципальное
имущество)**



**Средства
местных бюджетов**



**Имущественные
права
муниципальных
образований**

**Имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения
(в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ)**

**Имущество, предназначенное для осуществления переданных органам
местного самоуправления отдельных государственных полномочий
(в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ)**

**Имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов
местного самоуправления, муниципальных служащих, работников
муниципальных предприятий и учреждений (в соответствии с нормативными
правовыми актами представительного органа местного самоуправления)**

ст. 49
ФЗ № 131

Финансовая основа местного самоуправления -

совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся в связи с формированием и расходованием местных финансовых ресурсов, определением их структуры, осуществлением бюджетно-финансовой и финансово-кредитной деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Субъекты

- физические лица;
- юридические лица

Объекты

- финансовые средства,
- бюджетно-финансовая,
- финансово-кредитная
деятельность

Земля

Местные природные
ресурсы

Муниципальное
движимое и
недвижимое
имущество

Финансовые
ресурсы органов
местного
самоуправления

Имущество и
финансовые ресурсы
муниципального
образования

Имущество и финансовые ресурсы
иных хозяйствующих субъектов
(в той части, в которой эти ресурсы
используются или могут быть
использованы для оказания
муниципальных услуг)

Муниципальная собственность

Муниципальная собственность как составная часть экономической основы местного самоуправления представляет собой совокупность отношений, связанных с имущественным комплексом муниципального образования



Муниципальная собственность

Муниципальная казна

Муниципальное имущество

Денежное имущество:

- средства местных бюджетов;
- средства целевых бюджетных фондов;
- муниципальные вклады в банках.

Материально-вещественное имущество:

- муниципальные земли и другие природные ресурсы;
- муниципальный жилой фонд;
- муниципальные нежилые помещения;
- объекты социально-культурной сферы;
- объекты инженерной инфраструктуры;
- имущественные комплексы;
- имущественные права.

Муниципальные унитарные предприятия
(на правах хозяйственного ведения)

Муниципальные учреждения
(на правах оперативного управления)

Муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения

МУП

МУ

Сферы
деятельности

Жилищно-коммунальный
комплекс
Городской транспорт
Кроме того: магазины,
рынки, аптеки,
кинотеатры, гостиницы,
хлебозаводы и т.п.

Детсады, школы,
поликлиники, центры
социального
обслуживания,
приюты и т.п.

Правовые
основания
пользования и
распоряжения
муниципальным
имуществом

Хозяйственное ведение

Оперативное
управление

Муниципальное имущество

Ст. 50 ч. 2, 3, 4 ФЗ№131 «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»

Имущество может находиться в собственности

Поселений

Муниципальных
районов

Городских
округов

Ст. 50 ч. 2.1 и 3.1. В собственности поселений и муниципальных районов может находиться иное имущество, необходимое для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения муниципальных районов

Ст. 50 ч. 5 ФЗ№131 «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее требованиям частей 1 - 4 настоящей статьи, указанное имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Цель управления муниципальной собственностью

Формирование эффективной структуры собственности и системы управления имуществом, позволяющих полностью обеспечить исполнение муниципальных функций, максимизировать пополнение доходной части бюджета города и снизить расходы городского бюджета на содержание имущества

Правовое обеспечение управления муниципальной собственностью

Положение

Распоряжения

Федеральные законы

Региональные законы

Постановления
федеральных министерств

Муниципальные законы

Постановления
администрации города

Приказы

Акты

Методы управления муниципальной собственностью



По условиям приватизации объекты муниципальной собственности разбиваются на категории:

- объекты, приватизация которых запрещается;
- объекты, приватизация которых может осуществляться по индивидуальному решению представительного органа муниципального образования;
- объекты, приватизация которых осуществляется администрацией по программам, ежегодно утверждаемым представительным органом.

8. ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Финансовая основа местного самоуправления

– совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся в связи с формированием и расходованием местных финансовых ресурсов, определением их структуры, осуществлением бюджетно-финансовой и финансово-кредитной деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Экономические функции местного самоуправления



Местные финансы

Финансы местных органов власти

Местные бюджеты

Целевые фонды местного самоуправления

Муниципальные займы

Денежные средства предприятий коммунальной собственности.

Финансы субъектов экономической деятельности

Финансы предприятий различных форм собственности (кроме коммунальной), финансы домашних хозяйств.

Местный бюджет: понятие, структура, источники доходов

Местный бюджет - совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся по поводу формирования и расходования денежных средств для осуществления функций и компетенции субъектами местного самоуправления

Бюджетная система РФ

федеральный бюджет
и бюджеты
государственных
внебюджетных
фондов Российской
Федерации;

бюджеты субъектов
Российской Федерации
и бюджеты
территориальных
государственных
внебюджетных фондов;

местные бюджеты

- бюджеты муниципальных районов;
- бюджеты городских округов;
- бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

бюджеты
городских и
сельских
поселений.

Местные бюджеты

Консолидированные бюджеты
муниципальных районов

Бюджеты городских округов

Бюджеты
муниципальных районов

Своды бюджетов
поселений

Бюджеты сельских
поселений

Бюджеты городских
поселений

Сметы доходов и
расходов сельских
населенных пунктов

Сметы доходов и
расходов городских
населенных пунктов

Принцип самостоятельности бюджетов

- 1) право самостоятельного формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов, установления местных налогов и сборов;
- 2) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов;
- 3) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;
- 4) право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 5) право на получение дотаций, субвенций, субсидий, кредитов;
- 6) обеспечение минимальных местных бюджетов;
- 7) право на судебную защиту органов местного самоуправления по финансовым вопросам и т.д.

Принципы формирования и исполнения местного бюджета:

1. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет).



Принципы формирования и исполнения местного бюджета:

2. Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Принципы формирования и исполнения местного бюджета:

3. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом № 131, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Принципы формирования и исполнения местного бюджета:

4. Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов Российской Федерации отчеты об исполнении местных бюджетов.

Процесс составления отчета об исполнении бюджета

Решение о необходимости представить сведения по исполнению бюджета в финансовый орган

Финансовые органы составляют проект отчета об исполнении бюджета.

проект отчета об исполнении бюджета передается соответствующим органам исполнительной власти для их рассмотрения и представления в органы представительной власти

Проект рассматривается в комиссиях и комитетах представительной власти. Составляется заключение.

Рассмотрение непосредственно на заседаниях представительных органов власти

Представительные органы власти по результатам своего рассмотрения принимают акты об утверждении либо неутверждении указанных отчетов.

Принципы формирования и исполнения местного бюджета:

5. В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов.

Принципы формирования и исполнения местного бюджета:

6. Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

Расходы местных бюджетов

ст. 60 - 61
ФЗ № 131

Расходы местных бюджетов

Бюджет текущих расходов

Финансирование
муниципального хозяйства

Финансирование
социально-культурной
сферы

Расходы на управление

Страхование и прочие
расходы

Обслуживание
муниципального долга

Бюджет развития

Капитальное строительство
и реконструкция

Капитальный ремонт

Инновационные
мероприятия

Доходы местных бюджетов

Ст. 56 - 61
ФЗ № 131

Доходы местных бюджетов

Собственные доходы

Регулирующие доходы

Налоговые доходы, закрепленные за соответствующим бюджетом

Неналоговые доходы соответствующего бюджета

Отчисления от федеральных и региональных налогов

Средства из фондов финансовой поддержки регионов

Дотации, субвенции, субсидии из вышестоящих бюджетов

Средства, полученные из вышестоящего бюджета в порядке взаимных расчетов

Структура доходов местных бюджетов



Собственные доходы местных бюджетов:

- 1) средства самообложения граждан;
- 2) доходы от местных налогов и сборов;
- 3) доходы от региональных налогов и сборов;
- 4) доходы от федеральных налогов и сборов;
- 5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- 6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- 7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей;
- 8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
- 9) добровольные пожертвования;
- 10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления;
- 11) субвенции, предоставляемые из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

Доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов

Местные налоги

```
graph TD; A[Местные налоги] --> B[Земельный налог]; A --> C[Налог на имущество физических лиц];
```

Земельный налог

Налог на имущество физических лиц

Доходы местных бюджетов от региональных налогов и сборов

Отчисления от региональных налогов и сборов в бюджеты поселений определяются законом субъекта РФ в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ (ст. 58 ФЗ № 131).

Доходы местных бюджетов от федеральных налогов и сборов (ст. 59 ФЗ № 131)

Городской округ (ст. 61.1. БК РФ):

- ⊙ налог на доходы физических лиц - по нормативу 10 процентов;
- ⊙ единый сельскохозяйственный налог - по нормативу 50 процентов;
- ⊙ государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления городского поселения, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий, за выдачу органом местного самоуправления городского поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, - по нормативу 100 процентов.

Доходы местных бюджетов от федеральных налогов и сборов (ст. 59 ФЗ № 131)

Муниципальный район (ст. 61.1. БК РФ):

- налог на доходы физических лиц, взимаемого на территориях городских поселений, - по нормативу 5 процентов;
- налог на доходы физических лиц, взимаемого на территориях сельских поселений, - по нормативу 13 процентов;
- налог на доходы физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 15 процентов;
- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности - по нормативу 100 процентов;
- единый сельскохозяйственный налог, взимаемый на территориях городских поселений, - по нормативу 50 процентов;
- единый сельскохозяйственный налог, взимаемый на территориях сельских поселений, - по нормативу 70 процентов;
- единый сельскохозяйственный налог, взимаемый на межселенных территориях, - по нормативу 100 процентов;
- государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) - по нормативу 100 процентов;
- по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями (за исключением Верховного Суда Российской Федерации);

Принцип выравнивания уровней бюджетной обеспеченности

1. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений

1. Предоставление дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений;
- 2.2. Региональный фонд финансовой поддержки поселений образуется и дотации из него предоставляются в порядке, установленном Федеральным законом "Об общих принципах..." (2003 г.) и Бюджетным кодексом РФ, в целях выравнивания исходя из численности жителей поселений финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения;

Принцип выравнивания уровней бюджетной обеспеченности

1. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений

3. В случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений, предусмотренные ч. 2 ст. 61, предоставляются из бюджета муниципального района за счет субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации, и (или) путем установления представительным органом муниципального района для поселений, входящих в состав данного муниципального района, дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Принцип выравнивания уровней бюджетной обеспеченности

1. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений

4. Районные фонды финансовой поддержки поселений образуются и дотации из них предоставляются в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, исходя из уровня бюджетной обеспеченности поселений, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Принцип выравнивания уровней бюджетной обеспеченности

2. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

1. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется путем предоставления дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);

2. Дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) распределяются между муниципальными районами (городскими округами) субъекта Российской Федерации, в которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности бюджета муниципального района (бюджета городского округа) не превышает уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), определенный в качестве критерия для предоставления указанных дотаций бюджетам муниципальных районов (городских округов) в соответствии с методикой, утверждаемой законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Принцип выравнивания уровней бюджетной обеспеченности

2. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

3. В случаях и порядке, установленных Бюджетным кодексом РФ, часть дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) может предоставляться каждому муниципальному району (городскому округу) субъекта Российской Федерации в расчете на одного жителя, за исключением муниципальных районов (городских округов), указанных в ч. 4 ст. 61.

Принцип выравнивания уровней бюджетной обеспеченности

2. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

4. Если уровень бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) до выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в два и более раза превышал средний уровень по данному субъекту Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год могут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного муниципального района (городского округа) в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) либо, при невыполнении муниципальным образованием требований указанного закона субъекта Российской Федерации о перечислении субвенций, централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение для данного муниципального района (городского округа) нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в размере указанных субвенций.

Иные средства финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней

1. В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития;
2. В целях предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд софинансирования социальных расходов;
3. В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, бюджетам муниципальных образований может быть предоставлена иная финансовая помощь из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.
4. В соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год в фонд муниципального развития и фонд софинансирования социальных расходов могут зачисляться субсидии из федерального бюджета.

Бюджетный процесс

4

Основные этапы бюджетного процесса

Составление проекта бюджета

Рассмотрение и утверждение бюджета

Исполнение бюджета

Контроль за исполнением бюджета

Утверждение бюджетной отчетности

Бюджетный процесс - совокупность регулируемых нормами процессуального права отношений, складывающихся между органами местного самоуправления и другими участниками бюджетного процесса по поводу составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета.

Стадии бюджетного процесса

Этап I

Разработка прогноза социально-экономического развития
Формирование основных направлений бюджетной и налоговой политики
Составление проекта местного бюджета

Этап II

Внесение проекта местного бюджета на рассмотрение представительного органа местного самоуправления
Рассмотрение и утверждение местного бюджета представительным органом местного самоуправления

Этап III

Исполнение местного бюджета
Внесение изменений и дополнений в местный бюджет в процессе его исполнения

Этап IV

Составление отчета об исполнении местного бюджета
Представление отчета об исполнении местного бюджета органам государственной власти субъекта Российской Федерации для формирования консолидированной отчетности
Внесение отчета об исполнении местного бюджета на рассмотрение представительного органа местного самоуправления
Рассмотрение и утверждение отчета об исполнении местного бюджета представительным органом местного самоуправления