

Документ подписан простой электронной подписью

Информация о владельце:

ФИО: Шебзухова Татьяна Александровна

Должность: Директор Пятигорского института (филиал) Северо-Кавказского

федерального университета

Дата подписания: 13.09.2025 17:21:51

Уникальный программный ключ:

d74ce93cd40e39275c3ba2f584864c2d8e76

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования**

**«СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**Институт сервиса, туризма и дизайна (филиал) в г. Пятигорске**

## **МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ РАБОТ**

по дисциплине

**по дисциплине «Муниципальное право»**

Направление подготовки: 40.03.01 Юриспруденция

Направленность (профиль): государственно-правовой

(ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТ)

**Пятигорск, 2021**

Методические указания по выполнению практических работ по дисциплине «Муниципальное право» рассмотрены и утверждены на заседании кафедры конституционного и административного права, протокол № \_\_\_\_ от «\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 г.

Заведующий кафедрой КиАП \_\_\_\_\_ Н.А. Бойко

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
НАИМЕНОВАНИЕ И ФОРМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ.....	5
ОПИСАНИЕ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ.....	6

## ВВЕДЕНИЕ

Дисциплина «Муниципальное право» представляет собой совокупность норм публичного и частного права, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в системе местного самоуправления. Отношения, определенные Конституцией Российской Федерации в системе местного самоуправления, как раз и регулируются особой группой норм, представляющих собой в совокупности муниципальное право. Сам факт базирования муниципального права в основном на местном самоуправлении дает основания отнести муниципальное право к относительно самостоятельной отрасли права. Множество норм муниципального права возникли на базе основных отраслей права: конституционного, административного, гражданского, земельного, экологического и т.д.

Муниципальное право содержит все признаки отрасли права. Среди них можно отметить следующие: понятие муниципального права, которое имеет свои отличительные особенности; предмет, составляющий обособленную группу общественных отношений, характерный только для местной публичной власти; комплексный метод правового регулирования; принципы, присущие только публичной власти; функции; систему, предлагающую 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.

Познание муниципального права предполагает изучение следующих важнейших тем: понятие муниципального права. Местное самоуправление и его система; правовые основы местного самоуправления; институты прямой демократии в местном самоуправлении; территориальные основы местного самоуправления; организационные основы местного самоуправления; полномочия органов местного самоуправления; экономические основы местного самоуправления; гарантии и защита прав местного самоуправления; виды ответственности в системе местного самоуправления.

**Целью** изучения дисциплины является формирование у студентов знания теоретических и практических основ муниципальной власти, муниципального управления Российской Федерации, основных положений муниципально-правовых институтов, отраженных в нормативных правовых актах.

### **Задачи дисциплины:**

1) освоение методик поиска необходимой информации, формирование источниковой и библиографической базы, для обеспечения их юридически грамотного использования в изучаемой области муниципальных отношений;

2) творческое осмысление изучаемого материала, на основе полученных знаний, выработка собственного личностного видения сущности правового регулирования происходящих в государстве управленческих процессов, которое обуславливает возможность понимания;

3) удовлетворение объективно возникающей потребности в дальнейшем самостоятельном более глубоком изучении предмета муниципального права, выявление и попытка имеющихся проблем правового регулирования разрешения организации и деятельности муниципальной власти;

4) изучение вопросов муниципально-правового регулирования с учетом современных условий и развивающихся на их фоне тенденций; анализ становления и развития соотношения сфер муниципального управления; определения форм участия населения в муниципальном управлении, выявление проблем применения методов муниципального управления, особенностей порядка наделения отдельными государственными полномочиями; изучение взаимосвязи и разграничения таких понятий, как муниципальное регулирование и управление; выявление специфики муниципально-правовых отношений в различных сферах государственного управления.

## НАИМЕНОВАНИЕ И ФОРМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

№ Темы	Наименование работы	Объем часов*	Форма проведения
<b>5 семестр</b>			
<b>Раздел 1. Понятие муниципального права и его основ</b>			
1	Муниципальное право – комплексная отрасль права, наука и учебная дисциплина.	1,5	
2	Понятие местного самоуправления и его основ.	1,5	
<b>Раздел 2. Формы реализации местного самоуправления и гарантии их осуществления</b>			
3	Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления.	1,5	турнир ораторов
4	Понятие и структура компетенции в системе местного самоуправления.	1,5	
5	Полномочия органов местного самоуправления.	1,5	
6	Гарантии и защита прав местного самоуправления.	1,5	
7	Виды ответственности в системе местного самоуправления. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.	1,5	турнир ораторов
8	Организация местного самоуправления в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе.	1,5	
9	Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, северных и приграничных территориях.	1,5	
<b>Итого за 5 семестр</b>		<b>13,5</b>	<b>3</b>
<b>Итого</b>		<b>13,5</b>	<b>3</b>

### ОПИСАНИЕ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

#### Практическое занятие 1. Муниципальное право – комплексная отрасль права, наука и учебная дисциплина.

**Цель** – сформировать у студентов первичные представления о муниципальном праве и местном самоуправлении как целостной системе, представления о муниципальном праве как науке и учебной дисциплине, правовых основах местного самоуправления, о международно-правовом регулировании в сфере местного самоуправления, об основных источниках муниципального права.

**В результате изучения дисциплины студент должен:**

**Знать:** предмет и метод муниципального права, его функции и место в системе российского права; систему муниципального права, нормы муниципального права; предмет

и методологию науки муниципального права, ее место в системе юридических наук; систему источников муниципального права; требования к муниципальным правовым актам; специфику вопросов местного значения муниципальных образований, особенности учебной дисциплины муниципального права; соотношение муниципального права и местного самоуправления.

**Уметь:** анализировать наличие обязательных элементов: субъекта и объекта муниципального управления; оперировать основными понятиями и категориями муниципального права; анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними муниципально-правовые отношения; толковать и правильно применять нормы муниципального права; правильно определять нормативный правовой акт, подлежащий применению к соответствующим муниципально-правовым отношениям; анализировать нормативные правовые акты, регулирующие муниципально-правовые отношения, толковать правовые нормы, применяя различные способы и виды толкования; правильно толковать смысл норм муниципального права, осуществлять их адекватное применение к конкретным фактическим ситуациям; разрешать правовые коллизии, связанные с законодательным регулированием местного самоуправления;

**Владеть:** муниципально-правовой терминологией; навыками использования муниципально-правового научного инструментария; навыками системного анализа источников муниципального права; навыками составления проектов муниципально-правовых актов; навыками подготовки квалифицированных заключений по вопросам, связанным с разработкой и применением законодательства о местном самоуправлении; навыками проведения правовой, антикоррупционной и иных предусмотренных действующим законодательством видов экспертиз правовых актов в муниципальной сфере; навыками поиска нормативных правовых актов, регулирующих муниципальные правоотношения; навыками поиска и анализа юридической практики по реализации норм муниципального права; навыками работы с современными правовыми системами "КонсультантПлюс", "Гарант", другими ресурсами.

**Формируемые компетенции (или их части):** ПК-1 способен проектировать правовые нормы для различных уровней нормотворчества и сфер профессиональной деятельности

**Актуальность темы практического занятия** заключается в изучении муниципального права как совокупности норм публичного и частного права, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в системе местного самоуправления.

**Организационная форма практического занятия** – традиционный семинар.

**Теоретическая часть:**

Под предметом муниципального права следует понимать совокупность общественных отношений, складывающихся в системе местного самоуправления (местной публичной власти).

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

Муниципальное право как комплексная отрасль права сочетает два метода правового регулирования общественных отношений: императивный и диспозитивный, присущие соответственно публичному и частному праву. Однако и муниципальное право содержит собственный диспозитивный метод правового регулирования.

Под принципами муниципального права понимаются основополагающие идеи (начала), устанавливающие общие положения отрасли права, имеющие общеобязательный характер. Принципы муниципального права, равно как и других отраслей права, формируются на основе принципов общего права, как публичного, так и частного, с учетом методов правового регулирования общественных отношений.

К принципам муниципального права можно отнести следующие.

1. Принцип народовластия, закрепленный в ст. ст. 3, 130, 131 Конституции РФ.

2. Принцип демократизма.
3. Принцип сочетания форм непосредственной и представительной демократии при осуществлении местного самоуправления.
4. Принцип самостоятельности местной публичной власти и ее взаимодействия с государственной властью.
5. Принцип внутренней соподчиненности решений референдумов, сходов, органов и должностных лиц в системе местного самоуправления.
6. Принцип сочетания юридического равенства субъектов муниципально-правовых отношений и субъектов гражданско-правовых отношений с административной соподчиненностью.
7. Принцип судебной защиты и ответственности субъектов муниципально-правовых отношений, установленный в частном и публичном праве.
8. Принцип повсеместности становления и развития местного самоуправления.

Под функциями муниципального права следует понимать основные направления воздействия норм на общественные отношения, складывающиеся в системе местного самоуправления.

В системе муниципального права можно выделить две крупные группы функций: общую и специальную.

К общей относятся такие как финансово-экономическая (право устанавливает муниципальную форму собственности, бюджетно-финансовую систему муниципального образования, упорядочивает экономические отношения органов местного самоуправления с юридическими лицами различных форм собственности); организационно-политическая (право устанавливает формы осуществления местной публичной власти, порядок формирования органов местного самоуправления; определяет способы организации управления на территории; определяет статус субъектов муниципальных отношений и пределы их компетенции); организационно-идеологическая (формирует идеологию осуществления местной публичной власти, а также правовую культуру субъектов муниципальных отношений; прививает навыки к формированию гражданского общества и правового государства); коммуникативная (обеспечивает связь между субъектом и объектом муниципального управления).

К специальным функциям относятся регулятивная и охранительная.

В системе муниципального права регулятивная функция формирует самоуправленческие начала и предоставляет субъектам муниципальных отношений реальные возможности для самоорганизации и саморегулирования. Согласно Конституции РФ граждане вправе самостоятельно осуществлять местное самоуправление на территории Российской Федерации.

Охранительная функция предполагает и устанавливает основные направления воздействия на обеспечение гарантий местного самоуправления (экономических, политических и т.д.), а также судебной защиты субъектов муниципальных отношений.

Источниками науки муниципального права являются: практическая деятельность, выраженная в формах непосредственной и представительной демократии местного самоуправления; в результатах осуществления местного самоуправления и в способах достижения этих результатов; нормативные акты органов государственной власти и местного самоуправления; теоретическая, научная и учебная литература отечественных и зарубежных ученых; судебная практика по проблемам местного самоуправления; комплексные исследования деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, сформулированные в научных и практических обзорах, информациях, справках, аналитических служебных записках, материалы научно-практических конференций по проблемам местного самоуправления.

Под источниками муниципального права понимается 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.

Нормативные правовые акты Российской Федерации.

Основополагающим источником муниципального права является Конституция РФ, установившая нормы-принципы о местном самоуправлении. Конституция РФ содержит значительное число норм-принципов муниципального права. При сравнении этого числа с числом норм других отраслей права можно увидеть, что нормы муниципального права стоят на втором месте после норм конституционного права. Они закреплены в гл. 1 Конституции, т.е. в главе об основах конституционного строя, в ч. 2 ст. 32, ст. ст. 33, 72, гл. 8.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя России. Глава 8 Конституции РФ является одной из специальных глав, потому что она посвящена только местному самоуправлению. В ней закреплены исключительно нормы муниципального права, имеющие свое функциональное предназначение.

Поскольку Конституция РФ обладает высшей юридической силой и нормы муниципального права занимают значительное место, можно судить о степени значимости и самостоятельности муниципального права в России. Как уже было отмечено, Конституция РФ относится к нормативным источникам общего характера. Ее нормы устанавливают наиболее общие положения.

Более детальное развитие нормы муниципального права получают в специальном законодательстве. К ним можно отнести Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 27.05.2014 N 136-ФЗ).

К специальным законам в области муниципального права можно отнести также Федеральные законы "О муниципальной службе в Российской Федерации", "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".

Источниками муниципального права являются также Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации", Закон РФ "О недрах", Федеральный закон "Об участии в международном информационном обмене", Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Закон РФ от 14 июля 1992 г. "О закрытом административно-территориальном образовании" и др.

Источниками муниципального права были Указы Президента РФ: от 11 июня 1997 г. "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации"; от 15 октября 1999 г. "Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации"; от 29 мая 1997 г. "О совете по местному самоуправлению в Российской Федерации"; от 22 июля 1994 г. N 1535 "Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года" и др. Многие из этих Указов уже утратили свою силу, но тем не менее на первом этапе становления муниципального права они сыграли определенную роль. На их основе были разработаны и приняты федеральные законы и законы субъектов РФ, сформировавших систему муниципального права.

К источникам муниципального права относятся постановления Правительства РФ. Их число ограничено по сравнению с законами и указами Президента РФ.

Источниками муниципального права являются нормативные акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти.

Естественными источниками муниципального права можно считать сложившиеся в истории традиции и обычаи, на основе которых формируются нормы по организации, например, общинного самоуправления, казачьего самоуправления. Не исключается возможность повторения исторической эпохи земского самоуправления. В соответствии с

традициями и обычаями иногда устанавливается наименование органов местного самоуправления, определяется регламент их деятельности.

Судебные решения могли бы стать дополнительным средством обеспечения исполнения законов.

Международные правовые акты.

В состав источников муниципального права включаются также международные правовые акты, о чем свидетельствует ст. 15 Конституции РФ. Норма данной статьи прямо устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Значительную часть нормативных правовых актов о местном самоуправлении, принимаемых органами государственной власти, составляют законы субъектов Российской Федерации. К ним относятся: конституции республик; уставы краев, областей, автономной области, автономных округов; законы о местном самоуправлении и др.

Подзаконные акты, как правило, издают исполнительно-распорядительные органы субъектов Российской Федерации. К ним можно отнести решения правительств и руководителей республик, администраций или глав администраций субъектов о выделении субсидий, субвенций на покрытие расходов в связи с недостаточностью собственных средств муниципального образования, направлении денежных средств и иных материальных ресурсов на ликвидацию последствий стихийных бедствий и т.д.

Подзаконные акты могут быть изданы также законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Нормативные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления.

Нормативные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления, составляют подзаконную основу правовой базы муниципальной власти.

### ***Вопросы и задания:***

1. Какие основные группы общественных отношений составляют предмет муниципального права?
2. В чем особенность метода правового регулирования муниципально-правовых отношений?
3. Перечислите конституционные положения, касающиеся местного самоуправления?
4. Для чего необходимо изучение принципов и функций местного самоуправления?
5. Каким образом функции воплощаются в практической деятельности органов местного самоуправления?
6. В чем заключается предмет и методологию науки муниципального права, ее место в системе юридических наук?
7. Охарактеризуйте особенности учебной дисциплины муниципального права.
8. В чем заключается соотношение муниципального права и местного самоуправления?
9. В чем заключается понятие, особенности и система источников муниципального права, их внутренние и внешние взаимосвязи в российской системе права?
10. Охарактеризуйте место и роль решений Конституционного Суда РФ в иерархии источников муниципального права?
11. В чем соотношение наднациональных (международных) и внутригосударственных норм, определяющих организацию и осуществление местного самоуправления?
12. Какая специфика природы муниципально-правовых актов?
13. Охарактеризуйте содержание устава муниципального образования, особенности его принятия и вступления в силу.
14. В чем состоит отличие источников отрасли муниципального права и одноименной юридической науки?
15. Что представляет собой иерархия источников муниципального права?

## *Литература:*

### **Основная литература**

1. Кузякин, Ю.П. Муниципальное право Российской Федерации Электронный ресурс: Учебник / Ю. П. Кузякин, С. В. Кузякин. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019. - 332 с. - Книга находится в премиум-версии ЭБС IPR BOOKS. - ISBN 978-5-4486-0705-9, экземпляров неограничено – ЭБС «IPRbooks».

2. Муниципальное право Электронный ресурс: учебник / А.В. Дорофеев / О.М. Гвоздева / А.В. Быков / А.Г. Быкова; ред. А.Г. Быкова. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. - 355 с. - Книга находится в базовой версии ЭБС IPRbooks. - ISBN 978-5-4486-0252-8, экземпляров неограниченно – ЭБС «IPRbooks».

### **Дополнительная литература**

1. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник / А.Г. Быкова [и др.]. — Электрон. текстовые данные. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с. — 978-5-4486-0252-8. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/73334.html>

2. Костюков А.Н. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 791 с. — 978-5-238-02152-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71025.html>

3. Багмет А.М. Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 367 с. — 978-5-238-02938-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/72424.html>

### **Интернет-ресурсы**

1. Научная электронная библиотека eLIBRARU.RU <http://www.elibraru.ru>
2. Электронная библиотека и электронный каталог научной библиотеки СКФУ – [www.library.stavsu.ru](http://www.library.stavsu.ru)

## **Практическое занятие 2. Понятие местного самоуправления и его основ.**

**Цель занятия:** сформировать у студентов представления о местном самоуправлении, о территориальных основах местного самоуправления, изучение экономических основ местного самоуправления, изучение финансовых основ местного самоуправления.

**В результате изучения дисциплины студент должен:**

**Знать:**

- понятие, сущность и конституционные основы организации местного самоуправления;
- исторические этапы развития законодательства о местном самоуправлении;
- соотношение местного самоуправления и государственной власти;
- конституционные основания и пределы участия местного самоуправления в осуществлении функций социального государства;
- основы местного самоуправления;

**Уметь:**

- соотносить понятия "государственная власть", "местное самоуправление", "публичная власть", "народовластие";
- определять субъектов права на осуществление местного самоуправления,

содержание права граждан на участие в его осуществлении, место этого права в системе прав и свобод человека и гражданина;

- толковать смысл конституционных предписаний, устанавливающих принципы организации местного самоуправления с учетом действующего законодательства и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации;

**Владеть:**

- навыками конституционно-правового анализа сущности местного самоуправления в системе управления российским обществом и государством, проблем и тенденций реализации его конституционной модели в текущем (отраслевом) законодательстве;

- навыками систематизации (обобщения) и научно-теоретического осмысления практики Конституционного Суда Российской Федерации по соответствующим вопросам, критической оценки существующих научно-доктринальных подходов к пониманию российского местного самоуправления.

**Формируемые компетенции (или их части)** ПК-1 способен проектировать правовые нормы для различных уровней нормотворчества и сфер профессиональной деятельности.

**Актуальность темы практического занятия** заключается в изучении аспектов развития местного самоуправления в России.

**Организационная форма практического занятия** – традиционный семинар.

**Теоретическая часть:**

Концепции местного самоуправления отличаются его отношением к государству. Одно дело, когда местное самоуправление обладает полной автономией и не задействовано на выполнение государственных функций, и совершенно другое, когда оно зависимо от органов государственной власти и совместно с ними осуществляет функции государственного и местного значения.

Отнесение местного самоуправления к той или иной концепции зависит от того, является оно самостоятельным, автономным, отдельным от государственного управления, или же оно есть продолжение государственного управления на местах.

**Первая** концепция (англосаксонская) построена на общественной теории местного самоуправления, объединившей теорию свободной общины, хозяйственную теорию, а также частично юридическую теорию.

Теория свободной общины была разработана немецкими учеными в начале XIX века. Цель этой теории состояла в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела общин. Община исторически является предшественницей государства. Последнее появляется в результате объединения общин по экономическим и политическим мотивам. Весь ход истории свидетельствует об этом. Б. Чичерин, рассуждая о свободной общине, утверждал: "Вольная община образуется, когда при господстве частного права вольные люди, живущие в общине, в состоянии отстоять свою независимость против натиска дружинников и вотчинников". В догосударственный период община является независимой, самостоятельной единицей в решении всех задач. Она свободна от внешнего влияния. Сторонники теории свободной общины стояли на позиции независимости общины от государства. Их оппоненты полагали, что отделение общины от государства невозможно. С появлением государства, создателями которого являются общины, состояние последних изменяется. В силу ряда обстоятельств они вынуждены признать необходимость государства и зависимость от него. Общины жертвуют частью своей свободы. С возникновением государства исчезают абсолютная самостоятельность и независимость вольной общины.

Теория свободной общины опиралась на идеи естественного права. Она нашла применение в Бельгийской Конституции 1831 года, которая содержала статью об общинном управлении и признавала наряду с законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти власть муниципальную.

Однако на практике такой подход не имел успеха. Выделение муниципальной ветви власти в самостоятельную могло иметь далеко идущие отрицательные последствия. Подобное наличие разделения властей опасно для целостности и единства общества и

государства.

Сторонники теории свободной общины доказывали, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как и права, свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления.

**Хозяйственная теория самоуправления.** Сущность данной теории состоит в том, что самоуправление есть заведование делами местного хозяйства. Ее сторонники утверждали, что собственные дела общины - это дела общинного хозяйства и что самоуправление есть управление делами местного хозяйства. При этом на первый план выдвигались дела хозяйственного характера.

Хозяйственная теория самоуправления, как и теория свободной общины и общественная теория, основывалась на противопоставлении государства обществу. "Самое слабое место в этой теории состояло не столько в том, что ее сторонникам не удавалось составить достаточно пространный список негосударственных публично-правовых дел, предоставленных органам самоуправления, сколько в том, что таких дел вовсе и не может быть". Анализируя точки зрения сторонников свободной общины, русские ученые Н.И. Лазаревский, Б. Чичерин, В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, И.Д. Беляев, Н.М. Коркунов доказывали, что эта теория несостоятельна и нежизнеспособна. Однако исторический опыт развития местного самоуправления свидетельствует о том, что общественная теория самоуправления, объединенная с хозяйственной и юридической, имеет практическое применение в ряде государств.

Близкой по своей сущности к общественной теории местного самоуправления является уже названная нами юридическая теория самоуправления. Юридическая теория предполагает, что органы самоуправления не являются органами государственной власти. Государство уступает органам местного самоуправления ряд правительственных прав в полном объеме. При этом органам местного самоуправления гарантируются независимость и неприкосновенность. Данная теория построена на разделении функций и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления. Ее придерживались Г. Еллинек, Н. Коркунов, Б. Чичерин.

Вторая концепция - европейская континентальная - построена на основе государственной теории самоуправления.

Государственная теория самоуправления была разработана Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом. Затем более детально основные ее положения были развиты в России И.Д. Беляевым, В.П. Безобразовым, А.И. Васильчиковым, А. Градовским, Н.И. Лазаревским и другими учеными. Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются органами государственного управления, их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством. Самоуправление есть государственное управление - вот откровенный вывод школы германских юристов.

Германский ученый в области права Г. Еллинек определял местное самоуправление как "государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, - управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц". Данное понятие местного самоуправления было сформулировано, по-видимому, на основе государственной и политической теорий местного самоуправления. В нем использованы элементы государственной и политической теорий.

Во-первых, местное самоуправление рассматривается в качестве государственного управления. Это означает, что оно задействовано на осуществление государственных функций.

Во-вторых, оно, по мнению Г. Еллинека, осуществляется лицами, не являющимися профессиональными государственными должностными лицами. Его осуществляют заинтересованные лица, т.е. жители, проживающие на соответствующей территории.

Выводы ученых о соотношении государственных органов и местного самоуправления, сделанные еще в XVI - XVIII веках, свидетельствуют о том, что взаимоотношение проявлялось по следующим направлениям:

- во-первых, в участии местных органов, собраний граждан в обсуждении проектов законов, которые выставлялись на общее обозрение;
- во-вторых, в проведении выборов в центральные органы и территориальные органы власти в формировании местных исполнительно-распорядительных органов;
- в-третьих, в организации работы по исполнению законов;
- в-четвертых, в реализации предметов совместного ведения.

**Политические теории местного самоуправления.** Согласно одной из политических теорий, созданной Р. Гнейстом, сущность местного самоуправления заключается в том, что оно осуществляется почетными представителями местного населения, выполняющими свои обязанности безвозмездно. Смягченной формой этой теории является учение О. Майера, по которому сущность самоуправления заключается в выполнении в нем должностных функций лишь в порядке побочных, не основных занятий

Во-первых, местное самоуправление определяется как власть, причем власть публичная, которая принадлежит местному населению.

Во-вторых, власть эта осуществляется гражданами, проживающими в границах муниципального образования. Никто иной (ни государственные органы, ни граждане, проживающие в пределах других территорий) не имеет права на осуществление такой власти на данной территории. Граждане, обладая властью, решают задачи местного значения. Власть эта ограничена рамками территории муниципального образования.

В-третьих, власть эта предназначена только для решения задач местного значения. Здесь не упоминается, например, о функциях государственного значения, как это предусматривает европейская континентальная концепция местного самоуправления.

В-четвертых, граждане непосредственно и через выборные органы местного самоуправления осуществляют эту власть.

В-пятых, осуществление власти гражданами ограничено рамками закона. Это означает, что в основу деятельности местного населения положен закон.

В-шестых, центральная власть, т.е. государственная власть, не имеет права вмешиваться в деятельность, осуществляемую местным населением при решении задач местного значения.

Данное определение понятия местного самоуправления содержит все признаки только англосаксонской концепции местного самоуправления.

Определения понятия местного самоуправления на основе англосаксонской концепции имеют и сходства, и различия. В них можно также обнаружить преемственность различных исторических эпох.

Сходство состоит в том, что местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно или через создаваемые ими органы, что граждане решают задачи местного значения, что государство не вправе вмешиваться в дела местного самоуправления и т.д.

Местная публичная власть, равно как и государственная власть, имеет свою сущность, которая является смыслом, главным политическим и идеологическим свойством, определяющим ее содержание, назначение, социальную ценность и осуществление.

Стержневым элементом сущности местного самоуправления является власть, ее принадлежность, социальная ценность, назначение и осуществление. В зависимости от того, кому принадлежит местная публичная власть, кто ее осуществляет и в чьих интересах - определяется сущность местного самоуправления.

1. Муниципальную власть осуществляет элита, т.е. люди, назначенные с участием органа государственной власти. В данном случае должностные лица имеют двойное подчинение. Это теория элит, к которой по сущности близка технократическая теория.

2. Муниципальную власть осуществляют специально подготовленные управленцы. Они могут быть избраны избирателями, представительными органами местного

самоуправления либо назначены совместно органами государственной власти и местного самоуправления. Например, глава исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления - это смешанная теория сущности местного самоуправления. Она близка к теории элит. Здесь используется технократический подход.

3. Муниципальная власть осуществляется жителями муниципального образования и избираемыми ими органами и должностными лицами местного самоуправления в интересах населения. Единственным источником власти являются жители муниципального образования. Такая форма построения и осуществления власти порождает теорию демократизма, раскрывающую свою особую сущность местного самоуправления, заключающуюся в полном народовластии.

4. Муниципальная власть осуществляется преимущественно органами местного самоуправления и должностными лицами. Жители муниципального образования формируют представительные органы местного самоуправления, которые в свою очередь формируют исполнительно-распорядительные органы и назначают должностных лиц. Деятельность жителей ограничивается только участием в выборах представительных органов. Сущность выражена в представительной демократии.

5. Муниципальная власть осуществляется на сходах и собраниях там, где нет представительных органов в связи с малочисленностью населения, а также старостой, избираемым этими сходами. Данная теория сущности может быть названа теорией народного самоуправления, или непосредственной, прямой демократии.

6. Сущность местного самоуправления также состоит в том, какие функции оно призвано осуществлять. По европейской континентальной концепции, оно осуществляет значительную часть государственных функций; по англосаксонской концепции - решает только задачи местного значения.

В первом случае местное самоуправление есть продолжение государственного управления на местах. Во втором - оно автономно от государственных функций.

Территориальное устройство местного самоуправления предполагает разделение населения по территориальному признаку в силу сложившихся историко-географических условий.

Под территориальной основой местного самоуправления следует понимать совокупность отношений, возникающих по поводу его территориального устройства.

Муниципальное образование - это социально-территориальная (поселенческая) общность, община, состоящая из более мелких социальных общностей.

Таким образом, муниципальное образование можно назвать общиной, которая управляется самой общностью, ее жителями, а также выборным органом, выборным должностным лицом и исполнительно-распорядительными органами, т.е. у нее имеется своя организационная структура.

Органы местного самоуправления ГК РФ не относят к юридическим лицам в прямом смысле. Они не входят в перечень видов юридических, так же как и муниципальное образование. В то же время они обладают многими признаками юридического лица.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в ч. 9 ст. 35 установил, что представительный орган местного самоуправления является юридическим лицом.

Конституция РФ не наделяет органы местного самоуправления правом собственности. В соответствии с п. 1 ст. 215 ГК РФ муниципальная собственность принадлежит городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, но не органам местного самоуправления. У органов местного самоуправления нет собственности. Они осуществляют права собственника только от имени муниципального образования. Такие нормы закреплены в п. 2 ст. 215 ГК РФ и в ст. 51 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В Конституции РФ отсутствуют нормы, которые прямо указывают на то, кому принадлежит муниципальная собственность. Собственник ее не назван.

Конституция РФ не содержит термина "муниципальное образование". В части 1 ст. 131 установлено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Наличие или отсутствие местного самоуправления в этих территориальных поселениях никак не связывается с наличием или отсутствием муниципального образования.

Это означает, что местное самоуправление может иметь место вне муниципального образования, т.е. в городских и сельских поселениях, не обладающих статусом муниципального образования. Такое положение вещей соответствует названной статье Конституции РФ.

Из этого следует, что местное самоуправление может существовать без муниципального образования. В свою очередь, муниципальное образование без местного самоуправления согласно закону не может быть образовано.

Территории муниципального образования присущи свойства динамичного характера. При создании муниципального образования в любом случае решается вопрос о территории и ее границах, которые устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации.

В главе 2 Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (2003 г.) закреплены принципы установления, изменения границ муниципальных образований и их преобразования.

I. Границы муниципальных образований.

II. Наделение городского поселения статусом городского округа.

III. Территории с низкой плотностью сельского населения.

IV. Изменение границ муниципального образования.

V. Преобразование муниципальных образований. стного референдума.

VI. Упразднение поселений.

VII. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях.

Территория России как единого государства состоит из федеральной территории, территорий субъектов РФ и территорий местного самоуправления. Все это элементы одной системы, которые должны представлять собой взаимосвязанный механизм.

Вся система должна иметь единую концепцию территориального устройства. Обеспечить это может только федеральная власть путем установления четкой концепции территориального устройства государства в целом.

Именно федеральная власть в состоянии выстроить все подсистемы в правильный логический ряд. Для этого необходим единый федеральный закон о территориальном устройстве в Российской Федерации. Это позволит структурировать территориальную организацию и избежать очередной раздробленности государства.

Экономическая основа местного самоуправления является одним из главных базисных элементов местного самоуправления. Как уже было нами отмечено, экономическая основа тесно связана с численностью населения и территориальной основой местного самоуправления. Наличие этих трех элементов в их тесной диалектической связи является важнейшим условием, обеспечивающим реальную гарантию становления и развития местного самоуправления.

Понятие экономической основы местного самоуправления следует определять через совокупность общественных отношений, складывающихся в местном самоуправлении.

Местное самоуправление как публичная власть имеет свои признаки, в том числе и экономической направленности. Местная публичная власть реализуется путем сочетания административных и экономических методов управления. Следовательно, ей присущи управленческие отношения административного и экономического характера. При этом экономические отношения играют определяющую роль.

Экономическая основа местного самоуправления представляет собой 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. Такое определение понятия экономической основы местного самоуправления характерно для англосаксонской концепции. Объясняется это тем, что экономические отношения охватывают только сферы местного значения.

Регулирование отношений муниципальной собственности предполагает сочетание действий по ее формированию в виде объектов и получению от нее доходов в местный бюджет. По составу муниципальной и других форм собственности можно прогнозировать состояние местного бюджета. Хорошего, стабильного состояния местного бюджета можно достичь, по нашему мнению, только при наличии достаточного объема муниципальной и иных форм собственности, дающих доход.

Муниципальная собственность является одним из важнейших институтов с помощью которого формируются властные полномочия в системе местного самоуправления, а также осуществляются управления территорией.

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

Каждая из форм собственности обслуживает интересы определенной части населения.

Федеральная собственность предназначена для удовлетворения интересов всего общества в целом.

Собственность субъектов РФ обеспечивает реализацию интересов людей, проживающих в границах субъектов РФ.

Муниципальная собственность служит удовлетворению интересов жителей муниципального образования.

Частная собственность удовлетворяет интересы физических и юридических лиц.

Правовое регулирование отношений муниципальной собственности осуществляется на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований. При этом оно осуществляется в рамках конституционного законодательства Российской Федерации и ее субъектов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, решений органов местного самоуправления.

Финансовая основа местного самоуправления непосредственно связана с экономической основой и является ее составной частью. Финансовая и экономическая основы являются взаимообусловленными элементами местного самоуправления, так как они представляют собой совокупность взаимосвязанных отношений, близких по сущности и назначению.

Понятие "финансовая основа" значительно уже, чем понятие "экономическая основа", так как финансовые отношения являются составной частью экономической основы и соотносятся соответственно как частное и общее. Но между частным и общим нельзя поставить знак равенства, так же как между элементом и системой, в которую включается этот элемент. Это общеизвестное правило не является исключением для определения понятий, в том числе касающихся финансовых отношений. Финансовые отношения и экономические отношения имеют различное содержание. Нормы, регулирующие эти отношения, также не являются однородными.

Под финансовой основой местного самоуправления следует понимать 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.

Субъектами этих отношений являются физические и юридические лица, объектом - финансовые средства, бюджетно-финансовая и финансово-кредитная деятельность. Нормы права регулируют как отношения субъектов к объекту, так и отношения субъектов между собой.

Финансовую основу местного самоуправления составляют отношения, складывающиеся по поводу создания финансовых ресурсов местного самоуправления и управления ими.

Под финансовыми ресурсами муниципального образования следует понимать совокупность отношений, складывающихся по поводу местного бюджета, внебюджетных фондов, финансовых ресурсов муниципальных предприятий, ссуд, займов, средств от продажи муниципальной собственности, ценных бумаг и т.д.

Отношения, складывающиеся в сфере местных финансов, регулируются в Российской Федерации правовыми нормами, содержащимися в общих и специальных нормативных актах. Такие акты можно разделить на три группы, принимаемые:

- на федеральном уровне;
- субъектами Российской Федерации;
- органами местного самоуправления.

Развитие нормативной базы в области финансово-бюджетной деятельности местного самоуправления имеет свою историю в современной России. Законодательство в этой части постоянно изменяется.

Регулярное принятие новых законов и подзаконных актов, частые изменения и дополнения, вносимые в законы, порождают только негативные последствия.

Особо следует отметить нестабильность налогового законодательства, которое изменялось и дополнялось практически ежеквартально, ежегодно.

Бюджетный кодекс РФ определяет местный бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления (ст. 14). С научной точки зрения местный бюджет представляет собой совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся по поводу формирования и расходования денежных средств для осуществления функций и компетенции субъектами местного самоуправления.

Местные бюджеты имеют важное значение в обеспечении комплексного развития территорий, повышении жизненного уровня граждан.

Организация бюджетной системы, принципы ее построения представляют собой бюджетное устройство Российской Федерации.

Бюджетное устройство основывается на принципах: единства бюджетной системы РФ; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ; самостоятельности бюджетов; полноты отражения доходов и расходов бюджетов; сбалансированности бюджета; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего совокупного покрытия расходов бюджетов; гласности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств.

Более детально принципы раскрыты в ст. ст. 29 - 38 Бюджетного кодекса РФ.

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

Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.

1. Расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.

Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования.

2. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

1) средства самообложения граждан в соответствии со ст. 56 Федерального закона "Об общих принципах..." (2003 г.);

2) доходы от местных налогов и сборов в соответствии со ст. 57 данного Федерального закона;

3) доходы от региональных налогов и сборов в соответствии со ст. 58 указанного Федерального закона;

4) доходы от федеральных налогов и сборов в соответствии со ст. 59 данного Федерального закона;

5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, предоставляемые в соответствии со ст. ст. 60 и 61 Федерального закона, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней, предоставляемые в соответствии со ст. 62 указанного Федерального закона, и другие безвозмездные перечисления;

6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

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.

Организационная и социальная основы местного самоуправления тесно связаны между собой. Их соотношение вызывает дискуссии в юридической литературе. Рассмотрим вопрос о природе и понятии этих двух типов общественных отношений местного самоуправления.

Социальная основа включает в себя жителей муниципального образования, образующих социально-территориальную (поселенческую) общность, а также функции социального характера. К функциям социального характера относят: образование, здравоохранение, культуру, физкультуру и спорт, жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание населения, средства массовой информации и др.

Социальная основа тесно связана и с территориальной основой. Это две взаимозависимые группы отношений, складывающихся в местном самоуправлении.

В состав организационной основы целесообразно включение выборных должностных лиц местного самоуправления, которые непосредственно организуют работу представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и связаны с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей.

Организационная основа местного самоуправления представляет собой совокупность общественных отношений, касающихся наименования структуры органов местного самоуправления, порядка их формирования, форм и принципов их деятельности, а также выборных должностных лиц местного самоуправления.

Реализация функций органами местного самоуправления осуществляется двумя

способами: правовым и организационным.

Под структурой органов местного самоуправления следует понимать совокупность этих органов, определенных законодательством и уставами муниципальных образований.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительные, исполнительно-распорядительные и контрольные органы.

В свою очередь, исполнительно-распорядительные органы подразделяются на органы общей компетенции (администрации, мэрии и т.д.) и органы специальной компетенции (отделы, управления здравоохранения, образования, культуры, коммунально-бытового обслуживания, жилищного хозяйства и др.). Последние реализуют отраслевые функции, т.е. занимаются специальной работой по направлениям, входящим в задачи местного значения.

К ним относятся советы, комитеты и другие органы территориального общественного самоуправления.

Представительные органы занимают особое положение в системе местного самоуправления.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования:

1) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства.

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в основном названы администрацией.

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления состоят из главы муниципального образования или главы администрации и возглавляемой ими администрации.

Главы муниципальных образований, в соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении, либо избираются на выборах путем прямого тайного голосования, либо избираются из числа депутатов соответствующим представительным органом местного самоуправления.

Под должностным лицом понимается лицо по назначению или в силу выборов, занимающее должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей.

### **Вопросы и задания:**

1. Понятие, сущность и конституционные основы организации местного самоуправления;
2. Исторические этапы развития законодательства о местном самоуправлении;
3. Соотношение местного самоуправления и государственной власти;
4. Конституционные основания и пределы участия местного самоуправления в осуществлении функций социального государства;
5. Основы местного самоуправления;
6. Понятие "государственная власть", "местное самоуправление", "публичная власть", "народовластие";
7. Субъекты права на осуществление местного самоуправления, содержание права граждан на участие в его осуществлении, место этого права в системе прав и свобод человека и гражданина.
8. Чем отличается соотношение административно-территориального и муниципально-

территориального устройства в России?

9. Определите содержание территориальной основы местного самоуправления и факторы, влияющие на ее формирование.

10. В чем заключается сущность понятия и критерии подразделения муниципальных образований на виды?

11. Что представляет собой правовой статус муниципальных образований?

12. Чем можно охарактеризовать порядок определения территорий муниципальных образований, изменения их границ и преобразования?

13. Какие существуют формы участия населения в решении соответствующих вопросов?

14. Охарактеризуйте понятие, значение и виды межмуниципального сотрудничества.

15. В чем отличие понятий "территориальная организация местного самоуправления", "территориальная основа местного самоуправления"?

16. Как можно охарактеризовать классификацию муниципальных образований по типам в соответствии с законодательством?

17. Что представляют собой квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам территориальной организации местного самоуправления?

18. Изучите документы об установлении, изменении границ и преобразовании муниципальных образований

19. Понятие, содержание и состояние финансовой основы местного самоуправления;

20. Содержание правового регулирования отношений в сфере местных финансов;

21. Понятие и структуру местного бюджета, принципы его формирования и исполнения;

22. Источники формирования муниципального бюджета, расходы местных бюджетов, принципы и механизмы выравнивания местных бюджетов;

23. Содержание муниципального бюджетного процесса и его основных стадий;

24. Основные институты финансовой основы функционирования местного самоуправления;

25. Критерии оценки состояния местных бюджетов;

26. Обоснуйте предложения по совершенствованию механизма финансового обеспечения местного самоуправления;

27. Составление и исполнение местного бюджета, а также контроля за его исполнением;

28. Применение норм муниципального, бюджетного и налогового права в их коллизионном единстве для решения на уровне местного самоуправления финансово-хозяйственных вопросов.

### *Литература:*

#### *Основная литература*

1. Кузякин, Ю.П. Муниципальное право Российской Федерации Электронный ресурс: Учебник / Ю. П. Кузякин, С. В. Кузякин. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019. - 332 с. - Книга находится в премиум-версии ЭБС IPR BOOKS. - ISBN 978-5-4486-0705-9, экземпляров неограничено – ЭБС «IPRbooks».

2. Муниципальное право Электронный ресурс: учебник / А.В. Дорофеев / О.М. Гвоздева / А.В. Быков / А.Г. Быкова; ред. А.Г. Быкова. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. - 355 с. - Книга находится в базовой версии ЭБС IPRbooks. - ISBN 978-5-4486-0252-8, экземпляров неограниченно – ЭБС «IPRbooks».

### **Дополнительная литература**

1. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник / А.Г. Быкова [и др.]. — Электрон. текстовые данные. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с. — 978-5-4486-0252-8. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/73334.html>
2. Костюков А.Н. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 791 с. — 978-5-238-02152-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71025.html>
3. Багмет А.М. Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 367 с. — 978-5-238-02938-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/72424.html>

### **Интернет-ресурсы**

1. Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU <http://www.elibrary.ru>
2. Электронная библиотека и электронный каталог научной библиотеки СКФУ – [www.library.stavsu.ru](http://www.library.stavsu.ru)

## **Практическое занятие 3. Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления.**

**Цель занятия:** сформировать у студентов представления об институтах прямой демократии в местном самоуправлении.

**В результате изучения дисциплины студент должен:**

**Знать:** формы непосредственной демократии, предусмотренные Федеральным законом N 131-ФЗ, критерии их различия, а также их роль и значение в осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации; правовые основы использования различных форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления;

**Уметь:** анализировать институты непосредственной муниципальной демократии, проводить их классификацию; толковать и правильно применять правовые нормы, регламентирующие непосредственное осуществление населением местного самоуправления, а также участие граждан в осуществлении местного самоуправления; давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам, связанным с организацией и проведением муниципальных выборов, местного референдума, а также с использованием других форм непосредственной муниципальной демократии;

**Владеть:** навыками выбора и использования на основе действующего законодательства наиболее оптимальной формы непосредственной муниципальной демократии для решения вопросов местного значения с учетом конкретной фактической ситуации, исторических и иных местных традиций; навыками налаживания непосредственно-общественной самоорганизации жителей, а также организации взаимодействия между населением и органами местного самоуправления для решения вопросов местного значения; навыками подготовки, принятия и профессиональной оценки правовых актов, связанных с функционированием институтов муниципальной непосредственной демократии, а также обобщения судебной и иной правоприменительной практики по соответствующим вопросам; навыками осуществления мер защиты конституционных и отраслевых прав граждан, связанных с их участием в осуществлении местного самоуправления.

**Формируемые компетенции (или их части)** ПК-1 способен проектировать правовые нормы для различных уровней нормотворчества и сфер профессиональной деятельности

**Актуальность темы практического занятия** заключается в изучении форм непосредственной демократии, предусмотренные Федеральным законом N 131-ФЗ, критерии их различия, а также их роль и значение в осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации.

**Организационная форма практического занятия** – турнир ораторов.

**Теоретическая часть:**

Под формами непосредственной демократии в системе местного самоуправления следует понимать группы отношений, складывающихся между жителями муниципального образования, с одной стороны, и органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти, с другой стороны, при проведении выборов, местных референдумов, сходов, собраний, конференций, опросов, публичных слушаний, митингов, демонстраций и т. д. Все формы непосредственной демократии составляют социальную основу местного самоуправления и являются в этой связи составными элементами институтов муниципального права. Одной из сторон в отношениях прямой демократии в любом случае выступают граждане, жители муниципального образования. В результате использования обозначенных в законах форм путем волеизъявления граждане осуществляют свои властные полномочия и формируют органы, которые затем также осуществляют властные функции. Следовательно, социальная основа в основном раскрывается с помощью форм непосредственной демократии, о которых речь пойдет дальше. **Местный референдум** - это осуществляемое в пределах муниципального образования посредством голосования прямое волеизъявление граждан, проживающих в границах муниципального образования, по решению (обязательный референдум) или обсуждению (консультативный референдум) задач местного значения, отнесенных к компетенции местного самоуправления, которое проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. **Виды местных референдумов.** Местные референдумы можно разделить на две группы: обязательные и консультативные. **Принципы проведения референдумов.** Принципы проведения местных референдумов установлены в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Гражданин Российской Федерации участвует в референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Участие гражданина в референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на граждан с целью принудить их к участию или неучастию в референдумах, а также на их свободное волеизъявление. Закон закрепляет за всеми гражданами равное право на участие в референдуме. В Законе учтены принципы гласности и законности.

Второй важнейшей формой непосредственного волеизъявления граждан являются **выборы органов местного самоуправления** и должностных лиц местного самоуправления. Выборы в системе местного самоуправления предназначены для формирования органов местного самоуправления и избрания должностных лиц местного самоуправления. Участие граждан, проживающих на территории муниципального образования, в выборах органов и должностных лиц местного самоуправления является непреложным признаком демократического государства. Выбирая депутатов, а также глав муниципального образования из числа сограждан, избиратели определяют свой выбор в деле организации управления на своей территории. От этого выбора во многом зависит судьба каждого гражданина и судьба муниципального образования в целом.

**Сходы** граждан являются составным элементом форм прямого волеизъявления граждан. Они способствуют развитию инициативы граждан в решении вопросов местного значения, повышению уровня знаний граждан в деле управления. Принимая решения на собраниях (сходах), граждане вырабатывают чувство ответственности за последствия,

которые несут в себе эти решения. Помимо этого каждый гражданин ощущает результаты своего участия в управлении делами местного значения. Основы организации сходов граждан закреплены в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (2003 г.). Статья 25 этого Закона гласит: "В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан".

**Под правотворческой народной инициативой** следует понимать совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся в результате деятельности граждан по поводу разработки и внесения в органы местного самоуправления проектов правовых актов по вопросам местного значения. Субъектами отношений выступают граждане и органы местного самоуправления.

**Правотворческая инициатива** означает, что граждане муниципального образования наделены правом на разработку правовых нормативных актов по вопросам местного значения и внесение их на рассмотрение в органы местного самоуправления. Проекты нормативных актов, внесенные гражданами, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании представительного органа или должностного лица местного самоуправления в течение трех месяцев со дня внесения с участием представителей населения. Данная норма нашла закрепление как в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 26), так и в законах о местном самоуправлении, о территориальном общественном самоуправлении ряда субъектов Российской Федерации.

**Обращения, заявления граждан** представляют собой важный источник сведений о состоянии общественной жизни, отражающий насущные проблемы малой Родины всего сообщества и каждого гражданина в отдельности, способствуют укреплению связей населения с органами местного самоуправления, являются важнейшим средством развития организационной основы местного самоуправления.

**Митинги, демонстрации, шествия, пикетирование, опросы.** Эти формы участия в реализации непосредственной демократии используются в системе местного самоуправления для привлечения внимания органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления к проблемам местной жизни. Субъектами отношений, складывающихся по поводу проведения митингов, демонстраций, шествий, пикетирования, опросов, являются граждане, общественные объединения, органы местного самоуправления. На митингах граждане вправе обсуждать любые вопросы местного значения и принимать по ним соответствующие резолюции.

Таким образом, обозначенные в законодательстве формы непосредственной демократии являются институтами муниципального права, представляющими собой совокупность норм муниципального права и регулируемых ими общественных отношений, складывающихся в результате осуществления власти непосредственно жителями муниципального образования. Эти институты формируют систему муниципального права как отрасли права, и все они являются собственными институтами муниципального права.

#### **Вопросы и задания:**

1. Сформулируйте формы непосредственной демократии.
2. Определите роль и значение форм непосредственной демократии в осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации
3. Охарактеризуйте правовые основы использования различных форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления.
4. Проведите классификацию институтов непосредственной муниципальной демократии.

5. Определите правовые нормы, регламентирующие непосредственное осуществление населением местного самоуправления, а также участие граждан в осуществлении местного самоуправления.

6. Дайте определение организации и проведения муниципальных выборов, местного референдума.

7. Охарактеризуйте наиболее оптимальную форму непосредственной муниципальной демократии для решения вопросов местного значения с учетом конкретной фактической ситуации, исторических и иных местных традиций;

8. Приведите примеры оценки правовых актов, связанных с функционированием институтов муниципальной непосредственной демократии, а также обобщения судебной и иной правоприменительной практики по соответствующим вопросам;

9. Охарактеризуйте меры защиты конституционных и отраслевых прав граждан, связанных с их участием в осуществлении местного самоуправления.

### ***Литература:***

#### ***Основная литература***

1. Кузякин, Ю.П. Муниципальное право Российской Федерации Электронный ресурс: Учебник / Ю. П. Кузякин, С. В. Кузякин. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019. - 332 с. - Книга находится в премиум-версии ЭБС IPR BOOKS. - ISBN 978-5-4486-0705-9, экземпляров неограничено – ЭБС «IPRbooks».

2. Муниципальное право Электронный ресурс: учебник / А.В. Дорофеев / О.М. Гвоздева / А.В. Быков / А.Г. Быкова; ред. А.Г. Быкова. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. - 355 с. - Книга находится в базовой версии ЭБС IPRbooks. - ISBN 978-5-4486-0252-8, экземпляров неограниченно – ЭБС «IPRbooks».

#### ***Дополнительная литература***

1. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник / А.Г. Быкова [и др.]. — Электрон. текстовые данные. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с. — 978-5-4486-0252-8. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/73334.html>

2. Костюков А.Н. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 791 с. — 978-5-238-02152-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71025.html>

3. Багмет А.М. Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 367 с. — 978-5-238-02938-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/72424.html>

#### ***Интернет-ресурсы***

1. Научная электронная библиотека eLIBRARU.RU <http://www.elibraru.ru>

2. Электронная библиотека и электронный каталог научной библиотеки СКФУ – [www.library.stavsu.ru](http://www.library.stavsu.ru)

### **Практическое занятие 4. Понятие и структура компетенции в системе местного самоуправления.**

**Цель занятия:** сформировать у студентов представления о структуре компетенции в системе местного самоуправления.

**В результате изучения дисциплины студент должен:**

**Знать:**

- понятие и элементы компетенции;
- основы разграничения компетенции в сфере местного самоуправления;
- критерии определения вопросов местного значения;
- основные функции местного самоуправления;
- компетенцию муниципального образования, его жителей, органов и должностных лиц местного самоуправления;
- условия и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- основные полномочия органов местного самоуправления в сферах хозяйства и экономики, образования, здравоохранения, социальной защиты, физической культуры и спорта, охраны общественного порядка, обеспечения безопасности и обороны страны;

**Уметь:**

- отличать вопросы местного и государственного значения;
- соотносить понятия "вопросы местного значения", "предметы ведения муниципальных образований", "компетенция муниципальных образований", "полномочия органов местного самоуправления", "права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения";
- классифицировать вопросы местного значения в зависимости от типа муниципального образования;

**Владеть:**

- навыками квалифицированного анализа и подготовки документов по правовому закреплению, распределению, перераспределению и реализации компетенции местного самоуправления по различным направлениям в рамках действующего законодательства;
- навыками решения споров о компетенции.

**Формируемые компетенции (или их части)** ПК-1 способен проектировать правовые нормы для различных уровней нормотворчества и сфер профессиональной деятельности

**Актуальность темы практического занятия** заключается в изучении понятия и структуры компетенции в системе местного самоуправления.

**Организационная форма практического занятия** – традиционный семинар.

**Теоретическая часть:**

Понятие "компетенция" (от лат. *competo* - добиваюсь, соответствую, подхожу) получило широкое распространение в законах, других нормативных правовых актах органов государственной власти, в правовых актах органов местного самоуправления, других актах, издаваемых в министерствах, ведомствах, предприятиях, учреждениях, организациях.

В законах, подзаконных актах, в той или иной степени касающихся организации деятельности органов государственной власти или управления, системы местного самоуправления, как правило, закрепляется компетенция субъектов правоотношений.

При этом нормы, относящиеся к компетенции, выделяются в самостоятельную главу, раздел или даются по всему тексту нормативного акта без классификации и систематизации.

Примером четкой систематизации норм о компетенции местного самоуправления можно назвать Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, от 19 февраля 1861 г. . В главе 2 "О сельском общественном управлении" указанного положения отдельно определена компетенция сельского схода (ст. 51) и компетенция старосты и других должностных лиц (ст. ст. 58, 68).

Таким образом, компетенция предназначена для осуществления функций и задач, закрепленных за соответствующими субъектами правоотношений, а следовательно, и для совершенствования правоотношений этих субъектов в обществе.

От правильности определения компетенции местного самоуправления зависит

эффективность его деятельности на соответствующей территории.

**Компетенция местного самоуправления** - это установленная нормами конституций, законов, подзаконных актов совокупность прав, обязанностей и предметов ведения жителей муниципального образования, органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления для решения задач местного значения и осуществления отдельных государственных функций.

**Вопросы и задания:**

1. Понятие и элементы компетенции;
2. Основы разграничения компетенции в сфере местного самоуправления;
3. Критерии определения вопросов местного значения;
4. Основные функции местного самоуправления;
5. Компетенцию муниципального образования, его жителей, органов и должностных лиц местного самоуправления.

**Литература:**

**Основная литература**

1. Кузякин, Ю.П. Муниципальное право Российской Федерации Электронный ресурс: Учебник / Ю. П. Кузякин, С. В. Кузякин. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019. - 332 с. - Книга находится в премиум-версии ЭБС IPR BOOKS. - ISBN 978-5-4486-0705-9, экземпляров неограничено – ЭБС «IPRbooks».
2. Муниципальное право Электронный ресурс: учебник / А.В. Дорофеев / О.М. Гвоздева / А.В. Быков / А.Г. Быкова; ред. А.Г. Быкова. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. - 355 с. - Книга находится в базовой версии ЭБС IPRbooks. - ISBN 978-5-4486-0252-8, экземпляров неограниченно – ЭБС «IPRbooks».

**Дополнительная литература**

1. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник / А.Г. Быкова [и др.]. — Электрон. текстовые данные. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с. — 978-5-4486-0252-8. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/73334.html>
2. Костюков А.Н. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 791 с. — 978-5-238-02152-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71025.html>
3. Багмет А.М. Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 367 с. — 978-5-238-02938-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/72424.html>

**Интернет-ресурсы**

1. Научная электронная библиотека eLIBRARU.RU <http://www.elibraru.ru>
2. Электронная библиотека и электронный каталог научной библиотеки СКФУ – [www.library.stavsu.ru](http://www.library.stavsu.ru)

**Практическое занятие 5. Полномочия органов местного самоуправления.**

**Цель занятия:** сформировать у студентов представления о полномочиях органов местного самоуправления.

**В результате изучения дисциплины студент должен:**

**Знать:**

- понятие и элементы полномочий органов местного самоуправления.
- основы разграничения полномочий в сфере местного самоуправления;
- полномочия муниципального образования, его жителей, органов и должностных лиц местного самоуправления;
- условия и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- основные полномочия органов местного самоуправления в сферах хозяйства и экономики, образования, здравоохранения, социальной защиты, физической культуры и спорта, охраны общественного порядка, обеспечения безопасности и обороны страны;

**Уметь:**

- отличать вопросы местного и государственного значения;
- соотносить понятия "вопросы местного значения", "предметы ведения муниципальных образований", "полномочия органов местного самоуправления", "права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения";
- классифицировать вопросы местного значения в зависимости от типа муниципального образования;

**Владеть:**

- навыками квалифицированного анализа и подготовки документов по правовому закреплению, распределению, перераспределению и реализации компетенции местного самоуправления по различным направлениям в рамках действующего законодательства;
- навыками решения споров о компетенции.

**Формируемые компетенции (или их части)** ПК-1 способен проектировать правовые нормы для различных уровней нормотворчества и сфер профессиональной деятельности

**Актуальность темы практического занятия** заключается в изучении понятия и структуры компетенции в системе местного самоуправления.

**Организационная форма практического занятия** – традиционный семинар.

**Теоретическая часть:**

Доводы о том, что Конституция Российской Федерации не предусмотрела норм об установлении собственной компетенции для органов местного самоуправления, на наш взгляд, не совсем корректны.

Во-первых, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" входит в группу нормативных правовых актов, принятие которых отнесено п. "н" ст. 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Изучение законов о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации показало, что существует четыре варианта определения субъектов правоотношений в системе местного самоуправления, которым могут быть переданы отдельные полномочия местного самоуправления.

**Первый вариант.** Органы местного самоуправления или муниципального образования передают часть своих полномочий другим органам местного самоуправления и органам государственной власти.

**Второй вариант.** Органы местного самоуправления передают часть своих полномочий только органам общественного территориального самоуправления.

**Третий вариант.** Органы местного самоуправления передают часть своих полномочий только органам государственной власти.

**Четвертый вариант.** Органы местного самоуправления получают часть полномочий от государственных органов.

Законодательство о местном самоуправлении на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации запрещает органам местного самоуправления передавать свои полномочия ассоциациям и союзам муниципальных образований. Такой подход обусловлен тем, что нельзя допустить раздвоение власти и нагромождение излишних структур управления, а также сосредоточение материально-финансовых ресурсов в надстроечном звене. Ибо практика управления свидетельствует о том, что чем больше звеньев в управлении, тем оно менее эффективно, более расточительно.

Таким образом, все четыре варианта, определяющие режим полномочий местного самоуправления, предусматривают либо расширение, либо сужение их объема.

**Вторым составным элементом компетенции являются предметы ведения.** Термин "предмет" означает все то, что может находиться в отношении или обладать каким-либо свойством. О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев полагают, что "под предметами ведения органа местного самоуправления следует понимать сферы местной жизни, в которых действует данный юридически компетентный в них орган".

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления также имеют полномочия и предметы ведения, т.е. сферы деятельности. Следовательно, компетенция в системе местного самоуправления подразделяется на компетенцию местного самоуправления муниципального образования в целом и выделенную из нее компетенцию, осуществляемую гражданами, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Такую модель закрепили Конституция Российской Федерации и значительная часть законов о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации. Правда, Конституция РФ не упоминает о должностных лицах местного самоуправления. Нормы Конституции должны найти развитие в законодательстве Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Проблема разграничения компетенции занимала и занимает одно из главных мест в системе местного самоуправления. Она глубоко уходит своими корнями в далекое прошлое нашей страны.

История компетенции и ее разграничение - отнюдь не формальное явление. В древний период компетенция делилась между вече и администрацией, между представительными, исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления в целях обеспечения надлежащего управления делами местного значения.

Разграничение компетенции имело и имеет место между местным самоуправлением и государственной властью. Основой разграничения компетенции между местным самоуправлением и государственной властью являлось разграничение собственности и материально-финансовых ресурсов.

Объем полномочий и предметов ведения, т.е. компетенции, должен соответствовать объему собственности и материально-финансовых ресурсов местного самоуправления. В случае недостаточности муниципальной собственности и материально-финансовых ресурсов компетенция местного самоуправления, установленная законодательством, окажется невостребованной.

#### **Вопросы и задания:**

1. Понятие и элементы полномочий;
2. Основы разграничения полномочий в сфере местного самоуправления;
3. Критерии определения вопросов местного значения;
4. Условия и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
5. Основные полномочия органов местного самоуправления в сферах хозяйства и экономики, образования, здравоохранения, социальной защиты, физической культуры и спорта, охраны общественного порядка, обеспечения безопасности и обороны страны;

6. Вопросы местного и государственного значения;
7. Понятия "вопросы местного значения", "предметы ведения муниципальных образований", "компетенция муниципальных образований", "полномочия органов местного самоуправления", "права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения";
8. Классификация вопросов местного значения в зависимости от типа муниципального образования.

### *Литература:*

#### **Основная литература**

1. Кузякин, Ю.П. Муниципальное право Российской Федерации Электронный ресурс: Учебник / Ю. П. Кузякин, С. В. Кузякин. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019. - 332 с. - Книга находится в премиум-версии ЭБС IPR BOOKS. - ISBN 978-5-4486-0705-9, экземпляров неограничено – ЭБС «IPRbooks».
2. Муниципальное право Электронный ресурс: учебник / А.В. Дорофеев / О.М. Гвоздева / А.В. Быков / А.Г. Быкова; ред. А.Г. Быкова. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. - 355 с. - Книга находится в базовой версии ЭБС IPRbooks. - ISBN 978-5-4486-0252-8, экземпляров неограниченно – ЭБС «IPRbooks».

#### **Дополнительная литература**

1. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник / А.Г. Быкова [и др.]. — Электрон. текстовые данные. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с. — 978-5-4486-0252-8. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/73334.html>
2. Костюков А.Н. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 791 с. — 978-5-238-02152-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71025.html>
3. Багмет А.М. Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 367 с. — 978-5-238-02938-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/72424.html>

#### **Интернет-ресурсы**

1. Научная электронная библиотека eLIBRARU.RU <http://www.elibraru.ru>
2. Электронная библиотека и электронный каталог научной библиотеки СКФУ – [www.library.stavsu.ru](http://www.library.stavsu.ru)

### **Практическое занятие 6. Гарантии и защита прав местного самоуправления.**

**Цель** – ознакомление студентов с гарантиями и защитой прав местного самоуправления.

**В результате изучения дисциплины студент должен:**

**Знать:** основные формы гарантирования местного самоуправления в России, виды гарантий местного самоуправления; порядок осуществления и особенности судебной защиты местного самоуправления; пределы и возможные формы контроля со стороны государства за местным самоуправлением;

**Уметь:** анализировать основные направления защиты прав местного самоуправления;

толковать и правильно применять правовые нормы, регламентирующие охрану и защиту прав местного самоуправления; давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам использования соответствующих гарантий в муниципально-правовой сфере;

**Владеть:** навыками определения в конкретных ситуациях законных, обоснованных и наиболее эффективных форм и способов защиты нарушенных (оспоренных) прав в сфере местного самоуправления с учетом установленных законодательством правил подведомственности и подсудности решения соответствующих дел; использования правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации для защиты прав местного самоуправления; навыками подготовки в целях защиты прав местного самоуправления необходимых процессуальных документов и совершения юридически значимых действий.

**Формируемые компетенции (или их части)** ПК-1 способен проектировать правовые нормы для различных уровней нормотворчества и сфер профессиональной деятельности

**Актуальность темы практического занятия** заключается в том, что Конституция Российской Федерации гарантирует осуществление гражданами права на местное самоуправление непосредственно и через органы местного самоуправления; гарантирует гражданам право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления; устанавливает наличие и защиту муниципальной собственности, являющейся одной из главных гарантий существования местного самоуправления; гарантирует самостоятельность органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью, формировании, утверждении и исполнении местного бюджета, установлении местных налогов и сборов.

**Организационная форма практического занятия** – традиционный семинар.

**Теоретическая часть:**

**Под гарантиями местного самоуправления следует понимать совокупность фактически сложившихся условий, предпосылок, обеспечивающих становление и развитие местного самоуправления. Условия эти имеют и субъективный, и объективный характер.**

Гарантии местного самоуправления определены Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (1995 г., 2003 г.), "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", Налоговым и Бюджетным кодексами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, о местных референдумах, о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления, о собраниях и сходах граждан, о формировании муниципальной собственности и т.д.

Гарантии также закреплены в уставах муниципальных образований и иных нормативных правовых актах органов местного самоуправления.

Гарантии местного самоуправления можно разделить на политические, экономические, организационные и правовые.

**Политическая гарантия** состоит в том, что в Конституции РФ выражена политическая воля о признании местного самоуправления как института общества, обеспечивающего участие граждан в управлении общественными и государственными делами с использованием форм прямой и непосредственной демократии.

**Экономические гарантии** заложены в становлении и развитии экономической и финансовой основ местного самоуправления, создании муниципальной собственности, формировании достаточной налогооблагаемой базы за счет развития местного производства и внедрения новых современных технологий.

**Организационные гарантии** создают условия для осуществления гражданами местного самоуправления с использованием форм непосредственной и представительной демократии.

Граждане получили гарантию на местный референдум, на выборы органов и

должностных лиц местного самоуправления, на отзыв депутата и выборного должностного лица, на правотворческую гражданскую инициативу, на проведение собраний и сходов, на обращение в органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления для реализации функций наделены соответствующей компетенцией, гарантирующей выполнение задач местного значения.

**Правовые гарантии** местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, обеспечивающих деятельность всей системы местного самоуправления. Они устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами и подзаконными актами, законами и подзаконными актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Цель этих правовых актов состоит в том, чтобы обеспечить нормальную, полноценную деятельность местного самоуправления и его органов в решении задач местного значения и выполнении переданных государственных полномочий, а также защиту прав местного самоуправления.

Гарантии местного самоуправления измеряются силой нормативных правовых актов, принимаемых в системе местного самоуправления, обязательностью их выполнения и ответственностью за их невыполнение или ненадлежащее исполнение.

Законодательная инициатива гарантирует решение задач местного значения путем принятия законов, приближенных к интересам граждан и жизненной ситуации и учитывающих местные условия и национальные особенности.

Не менее важной в условиях становления правового государства является гарантия судебной защиты местного самоуправления.

Согласно ст. 46 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявить в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.

Выполнение всех названных гарантий открывает широкий простор для реализации местного самоуправления.

### ***Вопросы и задания:***

1. Охарактеризуйте основные формы гарантирования местного самоуправления в России, виды гарантий местного самоуправления.
2. В чем особенности порядка осуществления и особенности судебной защиты местного самоуправления?
3. Какие существуют пределы и возможные формы контроля со стороны государства за местным самоуправлением?
4. Проанализируйте основные направления защиты прав местного самоуправления;
5. Приведите примеры применения правовые нормы, регламентирующие охрану и защиту прав местного самоуправления.
6. Что представляют собой юридические заключения и консультации по вопросам использования соответствующих гарантий в муниципально-правовой сфере;
7. Какую роль играют правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации для защиты прав местного самоуправления;

### ***Литература:***

#### ***Основная литература***

1. Кузякин, Ю.П. Муниципальное право Российской Федерации Электронный

ресурс: Учебник / Ю. П. Кузякин, С. В. Кузякин. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019. - 332 с. - Книга находится в премиум-версии ЭБС IPR BOOKS. - ISBN 978-5-4486-0705-9, экземпляров неограничено – ЭБС «IPRbooks».

2. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник / А.В. Дорофеев / О.М. Гвоздева / А.В. Быков / А.Г. Быкова; ред. А.Г. Быкова. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. - 355 с. - Книга находится в базовой версии ЭБС IPRbooks. - ISBN 978-5-4486-0252-8, экземпляров неограниченно – ЭБС «IPRbooks».

#### **Дополнительная литература**

1. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник / А.Г. Быкова [и др.]. — Электрон. текстовые данные. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с. — 978-5-4486-0252-8. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/73334.html>

2. Костюков А.Н. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 791 с. — 978-5-238-02152-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71025.html>

3. Багмет А.М. Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 367 с. — 978-5-238-02938-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/72424.html>

#### **Интернет-ресурсы**

1. Научная электронная библиотека eLIBRARU.RU <http://www.elibraru.ru>
2. Электронная библиотека и электронный каталог научной библиотеки СКФУ – [www.library.stavsu.ru](http://www.library.stavsu.ru)

### **Практическое занятие 7. Виды ответственности в системе местного самоуправления. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.**

**Цель** – ознакомление студентов с видами ответственности в системе местного самоуправления

**В результате изучения дисциплины студент должен:**

**Знать:** понятие и вид ответственности в муниципальном праве; особенности муниципально-правовой ответственности, ее соотношение с другими видами юридической ответственности; основания и механизм ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами; понятие и состав муниципально-правового деликта; формы и механизмы контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

**Уметь:** соотносить понятия "ответственность в муниципальном праве", муниципально-правовая ответственность", "конституционно-правовая ответственность"; толковать и правильно применять правовые нормы, регламентирующие порядок привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; давать юридическую квалификацию действиям (бездействию) и решениям органов и должностных лиц для определения наличия или отсутствия оснований для привлечения их к ответственности; использовать процедуры голосования по отзыву депутата, выборного

должностного лица местного самоуправления, удаления главы муниципального образования в отставку.

**Владеть:** навыками юридической квалификации; навыками толкования и применения муниципально-правовых норм, устанавливающих ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

**Формируемые компетенции (или их части)** ПК-1 способен проектировать правовые нормы для различных уровней нормотворчества и сфер профессиональной деятельности

**Актуальность темы практического занятия** заключается в том, что ответственность в муниципальном праве представляет собой наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений.

**Организационная форма практического занятия** – турнир ораторов.

**Теоретическая часть:**

Муниципальное право, обладая всеми признаками комплексной отрасли права, выполняет не только регулятивную, но и охранительную функцию права. Последняя реализуется посредством специальных правовых средств, одним из которых является юридическая ответственность. Охрана муниципально-правовых отношений обеспечивается отраслевыми видами юридической ответственности, имеющими межотраслевое применение, такими как: конституционно-правовой, административной, гражданско-правовой и др. В то же время муниципальное право не может обходиться без собственных, предусмотренных нормами муниципального права, механизмов ответственности, которые являются неотъемлемым атрибутом отрасли муниципального права. Понятие ответственности в муниципальном праве имеет межотраслевое содержание, поскольку совокупность правовых норм, регулирующих соответствующие отношения, образует комплексный правовой институт, в котором по предметному признаку объединены разнообразные по своей природе правовые нормы. Он объединяет нормы конституционного, административного, муниципального, гражданского и других отраслей права. Основу данного правового института составляют нормы Федерального закона от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", устанавливающие ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами (ст. ст. 24, 70 - 75).

**Ответственность в муниципальном праве представляет собой наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений.**

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Основная цель ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением состоит в обеспечении зависимости органов местного самоуправления от основного субъекта права осуществления местного самоуправления - населения муниципального образования. Одним из ключевых понятий в законодательном определении местного самоуправления является "самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения".

Принципы юридической ответственности таковы: принцип законности; принцип справедливости; принцип целесообразности; принцип неотвратимости, а также специфические принципы, характерные только для ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

**Отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации.** Представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица

субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (ст. 74.1 Федерального закона N 131-ФЗ).

В соответствии со ст. 76 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ответственность перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральным законом. Основанием для данного вида ответственности являются решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления, нарушающие права и свободы граждан, причиняющие имущественный и иной ущерб физическим и юридическим лицам. В большинстве случаев эта ответственность носит гражданско-правовой характер и наступает в судебном порядке. Восстановление нарушенного права, а также возмещение вреда осуществляется в порядке, установленном Гражданским кодексом РФ. Содержание и формы такой ответственности определяет суд или арбитражный суд в соответствии с действующим законодательством.

Контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляют население муниципального образования, органы местного самоуправления, уполномоченные осуществлять контрольные функции, а также уполномоченные государственные органы.

В уставе муниципального образования могут быть закреплены различные формы контроля со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Наиболее распространенной формой такого контроля являются отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Подотчетность органов и должностных лиц местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований.

Эффективное функционирование механизмов административного контроля и прокурорского надзора должно способствовать не только устранению допущенных органами и должностными лицами местного самоуправления нарушений законности, но и предотвращению неблагоприятных последствий применения противоречащих законодательству правовых актов местного самоуправления.

### ***Вопросы и задания:***

1. Что представляет собой понятие и вид ответственности в муниципальном праве?
2. В чем заключаются особенности муниципально-правовой ответственности, ее соотношение с другими видами юридической ответственности?
3. Какие основания и механизм ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами Вам известны?
4. Охарактеризуйте понятие и состав муниципально-правового деликта.
5. Какие формы и механизмы контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления Вам известны?
6. Охарактеризуйте соотношение понятий "ответственность в муниципальном праве", муниципально-правовая ответственность", "конституционно-правовая ответственность".
7. Приведите примеры применения правовых нормы, регламентирующие порядок привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.
8. Что представляет собой процедура голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, удаления главы муниципального образования в отставку?

### ***Литература:***

### **Основная литература**

1. Кузякин, Ю.П. Муниципальное право Российской Федерации Электронный ресурс: Учебник / Ю. П. Кузякин, С. В. Кузякин. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019. - 332 с. - Книга находится в премиум-версии ЭБС IPR BOOKS. - ISBN 978-5-4486-0705-9, экземпляров неограничено – ЭБС «IPRbooks».
2. Муниципальное право Электронный ресурс: учебник / А.В. Дорофеев / О.М. Гвоздева / А.В. Быков / А.Г. Быкова; ред. А.Г. Быкова. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. - 355 с. - Книга находится в базовой версии ЭБС IPRbooks. - ISBN 978-5-4486-0252-8, экземпляров неограниченно – ЭБС «IPRbooks».

### **Дополнительная литература**

1. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник / А.Г. Быкова [и др.]. — Электрон. текстовые данные. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с. — 978-5-4486-0252-8. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/73334.html>
2. Костюков А.Н. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 791 с. — 978-5-238-02152-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71025.html>
3. Багмет А.М. Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 367 с. — 978-5-238-02938-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/72424.html>

### **Интернет-ресурсы**

1. Научная электронная библиотека eLIBRARU.RU <http://www.elibraru.ru>
2. Электронная библиотека и электронный каталог научной библиотеки СКФУ – [www.library.stavsu.ru](http://www.library.stavsu.ru)

## **Практическое занятие 8. Организация местного самоуправления в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе**

**Цель** – ознакомление студентов с организацией местного самоуправления в городах Москве и Санкт-Петербурге, Севастополе.

**В результате изучения дисциплины студент должен:**

**Знать:**

- модели организации местного самоуправления в крупных городах;
- правовые основы организации местного самоуправления в городах федерального значения;
- особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения;

**Уметь:**

- правильно определять характеристики территории, влияющие на использование в соответствующих пространственных пределах особенностей организации местного самоуправления;
- исследовать причины и цели установления специального правового регулирования организации местного самоуправления в городах федерального значения, а также применять предусмотренные этим регулированием правила к конкретным общественным отношениям;

**Владеть:**

- навыками использования специального понятийно-категориального аппарата,

который используется для определения правового статуса местного самоуправления в городах федерального значения;

- навыками анализа практических ситуаций, связанных с осуществлением местного самоуправления в городах федерального значения, а также с взаимодействием органов государственной власти и местного самоуправления в этих городах;

- навыками применения законодательства, определяющего особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения.

**Формируемые компетенции (или их части)** ПК-1 способен проектировать правовые нормы для различных уровней нормотворчества и сфер профессиональной деятельности

**Актуальность темы практического занятия** заключается в том, что практика реализации конституционной модели местного самоуправления и его организации на всей территории Российской Федерации выявила немало проблем и противоречий в этом процессе, что обусловило проведение муниципальной реформы в масштабах всей страны.

**Организационная форма практического занятия** – традиционный семинар.

**Теоретическая часть:**

Практика реализации конституционной модели местного самоуправления и его организации на всей территории Российской Федерации выявила немало проблем и противоречий в этом процессе, что обусловило проведение муниципальной реформы в масштабах всей страны. Вместе с тем процесс становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации дал необходимый эмпирический материал для развития научного знания, определения путей совершенствования правового регулирования местного самоуправления с учетом особенностей территорий.

В процессе становления местного самоуправления стало очевидным, что в системе муниципальной власти в Российской Федерации особое место занимает городское самоуправление. Городское самоуправление обладает значительной спецификой правового статуса, экономических, социальных и иных условий, кругом задач, стоящих перед органами городского самоуправления, и т.п. Необходимость учета этих особенностей, их адекватное отражение в правовом регулировании стали одной из причин проведения очередного этапа муниципальной реформы. Учитывая то, что большинство населения Российской Федерации проживает в крупных городах и городах-мегаполисах, проблематика местного самоуправления в них становится все более актуальной как для правовой науки, так и для практики государственно-правового строительства в Российской Федерации.

Города Москва, Санкт-Петербург, Севастополь обладают значительной спецификой с точки зрения не только их географических, экономических, социальных и т.п. характеристик, но и правового статуса. Поиски оптимальной модели организации власти и управления в городах федерального значения ведутся достаточно давно параллельно по двум направлениям - в научных исследованиях и в практике законодательного регулирования организации местного самоуправления.

Понятие "законодательство о городском самоуправлении" в настоящее время пока еще носит условный характер и не имеет своего нормативного определения. В то же время можно с уверенностью говорить о том, что в действующем российском законодательстве закреплено немало правовых норм, которые регулируют общественные отношения, связанные с организацией и осуществлением городского самоуправления. Несмотря на то что эти правовые нормы закреплены в разных нормативных правовых актах, различных отраслях законодательства, они все больше проявляют качества системного единства. Это позволяет констатировать, что в российском законодательстве сформировался и активно развивается правовой институт городского самоуправления, который некоторые авторы называют более широко - институтом городского права. Предмет данного правового института также не имеет пока нормативного определения, хотя практическая необходимость введения в законодательство такого официального понятия становится все более очевидной.

Рассматривая, что представляет собой городское самоуправление в городах Москве, Санкт-Петербург, Севастополе, двигаясь от общего к частному, решим сначала задачу определения родового понятия "городское самоуправление". А на его основе сформулируем понятие городского самоуправления, которое отражает особенности городского самоуправления в городах федерального значения - Москва, Санкт-Петербург, Севастополь.

Городское самоуправление традиционно рассматривается как определенный тип местного самоуправления. На основе обобщения теоретических воззрений отечественных и зарубежных ученых на проблему понятия и сущности городского самоуправления можно определить городское самоуправление как деятельность населения города по осуществлению публичной власти, обеспечивающую в пределах, установленных государством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы городского и внутригородского самоуправления вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности городов исходя из интересов населения с учетом правового статуса города, задачи сохранения единства городского хозяйства, исторических и иных местных традиций.

Мировой и российский опыт организации городского самоуправления свидетельствует о том, что задача сохранения единства городского хозяйства и правовой статус города являются факторами, определяющими особенности городского самоуправления в конкретном городском поселении.

Содержание правового статуса города в специальной литературе определяется как совокупность следующих элементов:

- цели, задачи и функции;
- правовые основания образования города;
- права, обязанности, ответственность города;
- правовой режим управления городом;
- правовой режим городской территории;
- правовое положение городского населения;
- правовой статус городской власти (государственная и муниципальная);
- городское законодательство.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить три вида правового статуса городов в Российской Федерации:

- общий - определяющий город как городское муниципальное образование, призванное решать ряд общих задач по обеспечению жизнедеятельности городского населения (жилье, транспорт, образование и т.п.);
- специальный - для городов, обладающих определенными особенностями территориального, народнохозяйственного или оборонного характера (приграничные города, курортные, имеющие крупные военные объекты, и т.д.);
- индивидуальный - выделяющий конкретные особенности того или иного города (город-столица, город федерального значения).

Особенности индивидуального правового статуса городов Москва, Санкт-Петербург, Севастополь обусловлены следующими обстоятельствами.

Во-первых, это города федерального значения, являются субъектами Российской Федерации. В этом плане они наделяются всеми правами, характерными для любого субъекта Российской Федерации, в том числе предметами совместного ведения с Российской Федерацией и собственными предметами ведения. Кроме того, как субъекты Российской Федерации города Москва, Санкт-Петербург, Севастополь участвуют предусмотренными в Конституции РФ и законодательстве способами в реализации компетенции Российской Федерации.

Во-вторых, Москва - столица государства. Она призвана выполнять функции, которые принято называть столичными, имеющими как внутренний, так и международный аспекты. Внутренний связан с тем, что Москва - центр размещения федеральных властей и представительств всех субъектов Российской Федерации. Подобный аспект возникает и в

отношении Санкт-Петербурга, в связи с переводом туда Конституционного Суда РФ. Международный фактор обусловлен тем, что здесь сконцентрированы дипломатические представительства иностранных государств. Не меньшее значение имеет и то обстоятельство, что Москва и Санкт-Петербург стали одними из центров мировой политики.

В-третьих, Москва, Санкт-Петербург, Севастополь - это города, характеризующиеся всеми необходимыми признаками городского поселения, в том числе (несмотря на значительное пространство и большую численность населения) единством хозяйства, позволяющим говорить о нем как о городском народнохозяйственном комплексе, и общностью интересов горожан, дающей ей если не право, то фактическую возможность считать себя частью городского сообщества.

В-четвертых, огромные города-мегаполисы являются одновременно и административными центрами Московской и Ленинградской областей, размещают на своей территории их органы власти и управления и сотрудничают с ними.

Исследуя природу и сущность самоуправления в городах-мегаполисах, используя мировые модели городского самоуправления в городах-столицах, мы приходим к выводу о том, что в отношении Москвы (города федерального значения, столицы Российской Федерации, городского поселения) и Санкт-Петербурга (города федерального значения, субъекта Российской Федерации, городского поселения) - городов, обладающих индивидуальным правовым статусом, приведенное выше определение понятия городского самоуправления утрачивает свой универсальный характер. Оно не может быть применено к городскому самоуправлению в Москве и Санкт-Петербурге ни с теоретической, ни с практической точек зрения. Необходим принципиально иной подход к пониманию и построению городского самоуправления в этих городах.

Городское самоуправление в городах федерального значения Москва, Санкт-Петербург, Севастополь - это признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации деятельность населения города по осуществлению публичной власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, законами г. Москва, г. Санкт-Петербург, г. Севастополь, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы внутригородского самоуправления вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности города федерального значения, исходя из интересов населения, с учетом правового статуса города, задачи сохранения единства городского хозяйства, исторических и иных местных традиций.

Для реализации этой модели особое значение имеют взаимосвязь и эффективное взаимодействие государственного управления и внутригородского местного самоуправления.

Анализируя опыт формирования системы власти и управления в городах Москве и Санкт-Петербурге в постсоветский период, увидим, что природа и формы этой взаимосвязи менялись с течением времени: от наделения городских органов власти двуединым правовым статусом - органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления до формирования органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований и разграничения компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления, развития форм их взаимодействия.

Реализация государственно-муниципальной модели власти и управления в городах Москва, Санкт-Петербург, Севастополь требует оптимального соединения в структуре компетенции органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований трех видов полномочий: а) полномочия органов местного самоуправления, необходимые для самостоятельного решения вопросов местного значения; б) полномочия органов местного самоуправления, необходимые для решения вопросов местного значения совместно с органами государственной власти; в) отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления. Преобладание в этой структуре отдельных

государственных полномочий объективно обусловлено задачей организации городского самоуправления в этих городах и особенностью реализуемой модели.

Государственно-муниципальная модель городского самоуправления определяет особенности взаимосвязи и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Содержание взаимосвязи и формы взаимодействия государственного управления и местного самоуправления обусловлены содержанием их компетенции. Именно поэтому основным направлением реформы городского самоуправления в городах Москва, Санкт-Петербург, Севастополь на современном этапе является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

### ***Вопросы и задания:***

1. Модели организации местного самоуправления в крупных городах;
2. Правовые основы организации местного самоуправления в городах федерального значения;
3. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения;
4. Характеристики территории, влияющие на использование в соответствующих пространственных пределах особенностей организации местного самоуправления;
5. Причины и цели установления специального правового регулирования организации местного самоуправления в городах федерального значения, а также применять предусмотренные этим регулированием правила к конкретным общественным отношениям;
6. Использования специального понятийно-категориального аппарата, который используется для определения правового статуса местного самоуправления в городах федерального значения;
7. Анализ практических ситуаций, связанных с осуществлением местного самоуправления в городах федерального значения, а также с взаимодействием органов государственной власти и местного самоуправления в этих городах;
8. Применения законодательства, определяющего особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения.

### ***Литература:***

#### ***Основная литература***

1. Кузякин, Ю.П. Муниципальное право Российской Федерации Электронный ресурс: Учебник / Ю. П. Кузякин, С. В. Кузякин. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019. - 332 с. - Книга находится в премиум-версии ЭБС IPR BOOKS. - ISBN 978-5-4486-0705-9, экземпляров неограничено – ЭБС «IPRbooks».
2. Муниципальное право Электронный ресурс: учебник / А.В. Дорофеев / О.М. Гвоздева / А.В. Быков / А.Г. Быкова; ред. А.Г. Быкова. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. - 355 с. - Книга находится в базовой версии ЭБС IPRbooks. - ISBN 978-5-4486-0252-8, экземпляров неограниченно – ЭБС «IPRbooks».

#### ***Дополнительная литература***

1. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник / А.Г. Быкова [и др.]. — Электрон. текстовые данные. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с. — 978-5-4486-0252-8. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/73334.html>
2. Костюков А.Н. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и

муниципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 791 с. — 978-5-238-02152-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71025.html>

3. Багмет А.М. Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 367 с. — 978-5-238-02938-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/72424.html>

### **Интернет-ресурсы**

1. Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU <http://www.elibrary.ru>
2. Электронная библиотека и электронный каталог научной библиотеки СКФУ – [www.library.stavsu.ru](http://www.library.stavsu.ru)

## **Практическое занятие 9. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, северных и приграничных территориях.**

**Цель** – ознакомление студентов с особенностями организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, северных и приграничных территориях.

**В результате изучения дисциплины студент должен:**

### **Знать:**

- особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях;
- специфику организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях;
- правовой статус наукоградов;
- специфические задачи органов местного самоуправления в приграничных муниципальных образованиях;
- особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- правовой статус инновационного центра "Сколково";

### **Уметь:**

- правильно определять характеристики территории, влияющие на использование в соответствующих пространственных пределах особенностей организации местного самоуправления;
- анализировать причины и цели установления специального правового регулирования, а также применять предусмотренные этим регулированием правила к конкретным общественным отношениям;

### **Владеть:**

- навыками использования специального понятийно-категориального аппарата, который применяется для определения правового статуса территории с особым правовым режимом осуществления местного самоуправления, включая соотношение такого рода специальных терминов с общими, а также между собой;
- навыками применения законодательства, определяющего особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях, к конкретным общественным отношениям с учетом правил коллизионного права.

**Формируемые компетенции (или их части)** ПК-1 способен проектировать правовые нормы для различных уровней нормотворчества и сфер профессиональной деятельности

**Актуальность темы практического занятия** заключается в том, что самоуправление на таких территориях имеет определенные особенности, сложившиеся в связи с ее

инфраструктурой. Закон устанавливает известные ограничения для местного самоуправления на таких территориях.

**Организационная форма практического занятия** – традиционный семинар.

**Теоретическая часть:**

Самоуправление на таких территориях имеет определенные особенности, сложившиеся в связи с ее инфраструктурой. Закон устанавливает известные ограничения для местного самоуправления на таких территориях.

ЗАТО в соответствии со ст. 80 Федерального закона "Об общих принципах..." (2003 г.) являются городские округа. Больше ничего в данном Законе, кроме отсылочной нормы к специальному закону, не имеется. Таковым является Закон РФ от 14 июля 1992 г. "О закрытом административно-территориальном образовании в Российской Федерации" (в ред. от 22 августа 2004 г.).

Статус такого территориального образования вычленяется из статуса городского округа с некоторыми ограничениями связей с внешней средой. Обусловлено это нахождением на данной территории режимных объектов.

Ограничения распространяются на въезд, полеты над территорией летательных аппаратов, ведение хозяйственной, предпринимательской и коммерческой деятельности, владение, пользование и распоряжение землей, природными ресурсами, недвижимостью, вытекающие из ограничений на въезд и постоянное проживание граждан.

Закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных и муниципальных органов. Здесь очевидно разграничение компетенции между государством и местным самоуправлением.

В ведении федеральных органов находятся вопросы:

- установления административной подчиненности, границ и земель, отводимых предприятиям и иным объектам;
- формирования компетенции органов государственной власти субъектов РФ в отношении ЗАТО;
- обеспечения особого режима безопасного функционирования объектов и предприятий.

Все эти отношения регулируются нормативными актами Правительства РФ.

Земли ЗАТО находятся в ведении органов местного самоуправления, за исключением тех, которые находятся в федеральной собственности.

Исключение составляют земли, занимаемые предприятиями, на основе которых были созданы ЗАТО. Управление этими землями осуществляет Правительство РФ. Для удовлетворения потребностей населения органами местного самоуправления с разрешения органов государственной власти субъектов РФ выделяются земли, находящиеся за пределами муниципального образования.

Свои особенности имеет приватизация недвижимого имущества, являющегося муниципальной и государственной собственностью. В ней могут участвовать только граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории ЗАТО, и юридические лица, имеющие регистрацию на данной территории.

Другие лица участвуют в приватизации имущества только по решению органов местного самоуправления, согласованному с органами государственной власти.

Финансово-бюджетная деятельность в ЗАТО осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом, иными федеральными нормативными актами, актами субъектов РФ и органов местного самоуправления, с учетом особенностей Закона о ЗАТО.

Таким образованиям из федерального бюджета выделяются межбюджетные трансферты для покрытия дополнительных расходов, обусловленных особым режимом ЗАТО.

Решения по межбюджетным трансфертам утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на каждый год.

Хотя компетенция органов местного самоуправления предусмотрена Федеральным законом "Об общих принципах..." (2003 г.), у них имеется также специфическая компетенция, характерная для территорий с особым статусом. Она закреплена в Законе РФ от 14 июля 1992 г. о ЗАТО.

Согласно названному Закону органы местного самоуправления:

- координируют деятельность предприятий и (или) объектов, подразделений охраны, гражданской обороны и т.д.;
- осуществляют контроль за обеспечением санитарно-эпидемиологического, радиационного и экологического состояния в пределах своих полномочий;
- разрабатывают схемы оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на предприятиях и (или) объектах либо при их угрозе;
- вносят предложения в соответствующие государственные и военные органы о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима ЗАТО;
- принимают участие в определении пропускного режима в ЗАТО, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;
- выступают заказчиком на строительство и ремонт жилья, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на территории ЗАТО;
- по согласованию с органами ФСБ имеют право давать разрешение на въезд граждан в ЗАТО и выезд из него, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон, и т.д.

Как видно, компетенция органов местного самоуправления в основном совместная с органами государственной власти, за некоторыми исключениями. Обусловлено это закрытостью объектов, расположенных на определенной территории. Это вытекает из определения понятия ЗАТО, закрепленного в Законе РФ "О закрытом административно-территориальном образовании в Российской Федерации" (в ред. от 22 августа 2004 г.).

**Под наукоградом понимается муниципальное образование с высоким научно-техническим потенциалом и градообразующим научно-производственным комплексом.**

Вопрос о присвоении территории статуса наукограда решается Правительством РФ по предложению главы муниципального образования, согласованному с органами государственной власти субъекта РФ.

Вначале предложение вносится в Министерство образования и науки РФ. Министерство рассматривает его и вносит в Правительство РФ.

Для этого формируется пакет следующих документов:

- 1) решение представительного органа местного самоуправления муниципального образования, согласованное с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ;
- 2) программа комплексного социально-экономического развития муниципального образования с обоснованием возможности создания наукограда.

Территория должна обладать признаками научно-производственного комплекса, т.е. это **совокупность организаций, осуществляющих научную и научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.**

Такие комплексы являются градообразующими, так как численность работающих на них жителей муниципального образования должна составлять не менее 15% от численности всех работающих на данной территории.

Особенности местного самоуправления в приграничных территориях устанавливаются Законом РФ от 1 апреля 1993 г. "О Государственной границе Российской Федерации" (в ред. от 7 марта 2005 г.).

Эти особенности обусловлены режимом приграничных территорий, на которых действует пограничный режим, т.е. особые правила передвижения, выезда, въезда граждан, производства работ и т.д. В большей мере на данную территорию распространяется власть федерального центра, так как это связано с государственной безопасностью и неприкосновенностью границ Российской Федерации.

Тем не менее органы местного самоуправления либо совместно с государственными органами, либо самостоятельно выполняют многочисленные функции на таких территориях. Ограничения связаны с расстоянием до Государственной границы РФ от места проведения работ, мероприятий и т.д. Для проведения различных хозяйственных работ, культурных мероприятий в пределах пятикилометровой полосы до линии Государственной границы РФ требуется уведомить пограничные органы, а при необходимости получить на это их разрешение.

Особенностью является то, что муниципальные образования, расположенные в приграничных территориях, обладают отдельными полномочиями по организации охраны и защиты Государственной границы РФ. Естественно, это не выражается в несении службы на линии границы. В большей мере органы местного самоуправления и должностные лица создают условия для надлежащей охраны границы. Они принимают решения о выделении земельных участков для нужд защиты границы, контролируют использование земли и соблюдение законодательства об охране окружающей среды; содействуют погранорганам и другим госорганам в осуществлении контроля на Государственной границе РФ; привлекают граждан на добровольных началах к участию в защите Государственной границы РФ в пределах приграничной территории, используя различные формы (патрулирование, проверку документов и т.д.).

#### ***Вопросы и задания:***

1. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях;
2. Специфику организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях;
3. Правовой статус наукоградов;
4. Специфические задачи органов местного самоуправления в приграничных муниципальных образованиях;
5. Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
6. Правовой статус инновационного центра "Сколково";
7. Характеристики территории, влияющие на использование в соответствующих пространственных пределах особенностей организации местного самоуправления;
8. Причины и цели установления специального правового регулирования, а также применять предусмотренные этим регулированием правила к конкретным общественным отношениям;
9. Использование специального понятийно-категориального аппарата, который применяется для определения правового статуса территории с особым правовым режимом осуществления местного самоуправления, включая соотношение такого рода специальных терминов с общими, а также между собой.

#### ***Литература:***

##### ***Основная литература***

1. Кузякин, Ю.П. Муниципальное право Российской Федерации Электронный ресурс: Учебник / Ю. П. Кузякин, С. В. Кузякин. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019. - 332 с. - Книга находится в премиум-версии ЭБС IPR BOOKS. - ISBN 978-5-4486-0705-9, экземпляров неограничено – ЭБС «IPRbooks».

2. Муниципальное право Электронный ресурс: учебник / А.В. Дорофеев / О.М. Гвоздева / А.В. Быков / А.Г. Быкова; ред. А.Г. Быкова. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. - 355 с. - Книга находится в базовой версии ЭБС IPRbooks. - ISBN 978-5-4486-0252-8, экземпляров неограниченно – ЭБС «IPRbooks».

#### **Дополнительная литература**

1. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник / А.Г. Быкова [и др.]. — Электрон. текстовые данные. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с. — 978-5-4486-0252-8. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/73334.html>

2. Костюков А.Н. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 791 с. — 978-5-238-02152-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71025.html>

3. Багмет А.М. Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 367 с. — 978-5-238-02938-2. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/72424.html>

#### **Интернет-ресурсы**

1. Научная электронная библиотека eLIBRARU.RU <http://www.elibraru.ru>
2. Электронная библиотека и электронный каталог научной библиотеки СКФУ – [www.library.stavsu.ru](http://www.library.stavsu.ru)