

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Тольяттинский государственный университет  
Институт права

Д.В. Иванчук

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Электронное учебно-методическое пособие



УДК 342.25(075.8)

ББК 67.400.7я73

Рецензенты:

канд. юрид. наук, доцент кафедры «Государственное и административное право» Самарского национального исследовательского университета им. С.П. Королева *В.Э. Волков*;  
канд. юрид. наук, доцент кафедры «Конституционное и административное право» Тольяттинского государственного университета *А.Н. Станкин*.

Иванчук, Д.В. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления : электронное учеб.-метод. пособие / Д.В. Иванчук. – Тольятти : Изд-во ТГУ, 2020. – 1 оптический диск. – ISBN 978-5-8259-1522-7.

Учебно-методическое пособие разработано на основании федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция» (магистерская программа «Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»). Пособие включает теоретические сведения, методические указания для подготовки к практическим занятиям, перечень необходимых источников и литературы для каждого занятия, вопросы для подготовки к экзамену.

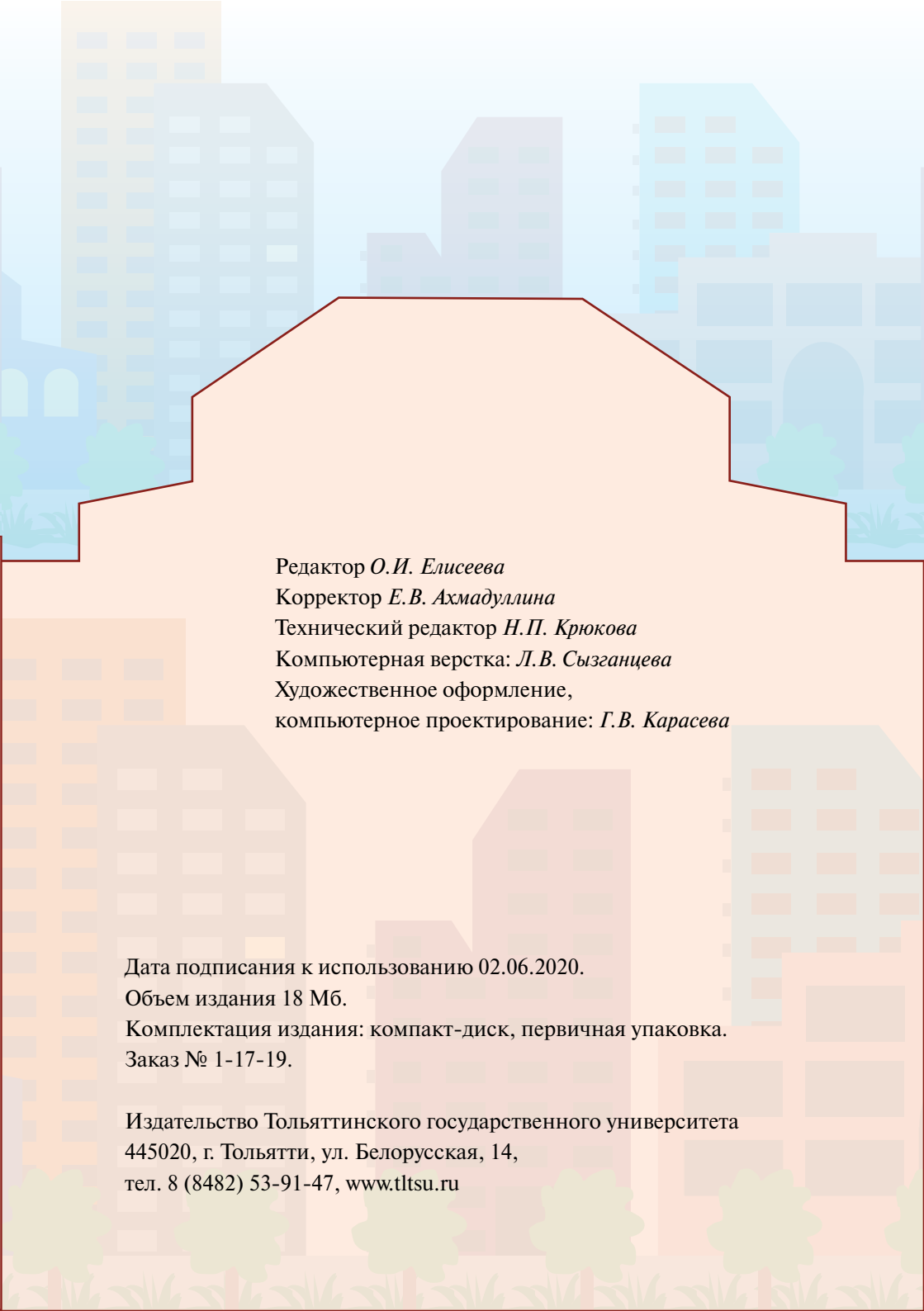
Предназначено для подготовки студентов очной и заочной форм обучения к практическим занятиям по дисциплине «Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления».

Текстовое электронное издание.

Рекомендовано к изданию научно-методическим советом Тольяттинского государственного университета.

Минимальные системные требования: IBM PC-совместимый компьютер: Windows XP/Vista/7/8; ПИИ 500 МГц или эквивалент; 128 Мб ОЗУ; SVGA; CD-ROM; Adobe Acrobat Reader.

© ФГБОУ ВО «Тольяттинский  
государственный университет», 2020



Редактор *О.И. Елисеева*  
Корректор *Е.В. Ахмадуллина*  
Технический редактор *Н.П. Крюкова*  
Компьютерная верстка: *Л.В. Сызганцева*  
Художественное оформление,  
компьютерное проектирование: *Г.В. Карасева*

Дата подписания к использованию 02.06.2020.

Объем издания 18 Мб.

Комплектация издания: компакт-диск, первичная упаковка.

Заказ № 1-17-19.

Издательство Тольяттинского государственного университета  
445020, г. Тольятти, ул. Белорусская, 14,  
тел. 8 (8482) 53-91-47, [www.tltsu.ru](http://www.tltsu.ru)

## Содержание

ВВЕДЕНИЕ .....	5
Раздел 1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ .....	10
Тема 1.1. Муниципальное право в системе права Российской Федерации .....	10
Тема 1.2. Местное управление в России: основные этапы развития .....	17
Тема 1.3. Местное самоуправление в системе народовластия .....	23
Раздел 2. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ .....	26
Тема 2.1. Правовые основы местного самоуправления .....	26
Тема 2.2. Организационные основы местного самоуправления .....	38
Тема 2.3. Вопросы местного значения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления по их решению .....	50
Тема 2.4. Экономическая основа местного самоуправления .....	57
Тема 2.5. Гарантии местного самоуправления .....	63
Тема 2.6. Ответственность, контроль и надзор в системе местного самоуправления .....	66
МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЕ .....	75
ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ .....	79
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	83
ГЛОССАРИЙ .....	84

## ВВЕДЕНИЕ

Учебно-методическое пособие по учебному курсу «Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления» составлено на основании ФГОС ВО и учебного плана направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция» (магистерская программа «Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»).

Учебный курс «Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления» относится к вариативной части профессионального цикла. Является дисциплиной по выбору.

Цель учебного курса состоит в формировании у студентов знаний об органах местного самоуправления, правовой основе органов местного самоуправления, основных проблемах их деятельности.

Цель может быть достигнута путем выполнения следующих задач:

- изучить правовую основу деятельности органов местного самоуправления;
- проанализировать основные проблемные моменты реализации полномочий органов местного самоуправления;
- раскрыть механизм деятельности органов местного самоуправления;
- сформировать способность разрабатывать нормативные правовые акты, связанные с деятельностью органов местного самоуправления;
- научиться квалифицированно применять нормативные правовые акты в сфере местного самоуправления, а также проводить юридическую экспертизу проектов указанных нормативных правовых актов;
- сформировать способность принимать оптимальные управленческие решения в сфере местного самоуправления, воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности.

Компетенции, формируемые в результате изучения учебного курса:

- способность разрабатывать нормативные правовые акты (ПК-1);
- способность квалифицированно применять нормативные правовые акты в конкретных сферах юридической деятельности, реализовывать нормы материального и процессуального права в профессиональной деятельности (ПК-2);
- способность принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных сферах юридической деятельности (ПК-8);
- способность принимать оптимальные управленческие решения (ПК-9);
- способность воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности (ПК-10).

В процессе изучения настоящего учебного курса обучающийся должен:

*знать:*

- правила и особенности разработки муниципальных нормативных правовых актов;
- систему государственных и муниципальных правовых актов, регулирующих местное самоуправление в РФ;
- особенности действия муниципальных нормативных актов во времени, в пространстве и по кругу лиц;
- основное содержание законов и базовых подзаконных актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления в РФ;
- порядок проведения юридической экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов как в целях противодействия коррупции, так и в целом в рамках контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления;
- способы обжалования решений органов местного самоуправления;

- порядок принятия управленческих решений в сфере деятельности органов местного самоуправления;
- основные тенденции развития и модернизации (реформирования) деятельности органов местного самоуправления;

*уметь:*

- свободно ориентироваться в действующем законодательстве и анализировать правоприменительную практику;
- работать над законопроектами, осуществлять экспертизу отраслевого законодательства с точки зрения его конституционности, соответствия Конституции Российской Федерации;
- применять правила по разработке нормативных правовых актов, регламентирующие соответствующие общественные отношения;
- в своей будущей профессиональной деятельности грамотно применять нормативные правовые акты, регулирующие сферу местного самоуправления;
- правильно оформлять служебные документы;
- юридически грамотно вести делопроизводство;
- грамотно осуществлять юридическую экспертизу проектов муниципальных нормативных правовых актов как в целях противодействия коррупции, так и в целом в рамках контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления;
- обжаловать решения органов местного самоуправления;
- осуществлять практическую деятельность юриста в муниципальной сфере;
- адаптировать лучшие российские и зарубежные практики организации деятельности органов местного самоуправления к своей профессиональной деятельности;

*владеть навыками:*

- работы как с проектами, так и с действующими муниципальными правовыми актами;
- применения норм муниципального права в профессиональной деятельности;
- юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции;

- консультирования в вопросах правового регулирования местного самоуправления в РФ;
- принятия необходимых управленческих решений в сфере деятельности органов местного самоуправления;
- анализа инновационной практики деятельности органов местного самоуправления, поиска информации о новых формах, методах и механизмах управления, систематизации и обобщения информации.

Формой проведения текущего контроля является тестирование.

Формой проведения промежуточной аттестации является экзамен.

*Критерии оценки:*

– оценка «отлично» выставляется в случае, если студент, отвечая на вопрос, свободно оперирует терминологией, грамотно строит свою речь, ответ основан на изучении не только учебной, но и научной литературы и носит осмысленный характер, а не характер зазубривания, при этом студент должен высказывать собственную позицию по наиболее спорным вопросам. Студент полностью раскрывает поставленный вопрос и отвечает на дополнительные вопросы;

– оценка «хорошо» выставляется в случае, если студент, отвечая на вопрос, свободно оперирует юридической терминологией, но допускает незначительные погрешности; ответ основан на изучении не только учебной, но и научной литературы, однако студент затрудняется высказать собственную позицию по наиболее проблемным вопросам и допускает незначительные стилистические погрешности при построении ответа на вопрос. Студент практически полностью раскрывает поставленный вопрос;

– оценка «удовлетворительно» выставляется в том случае, если ответ носит реферативный характер и основан на изучении только учебной литературы. Ответ не носит проблемного характера. Студент ориентируется только в учебном, но не научном материале;

– оценка «неудовлетворительно» выставляется в том случае, если студент не отвечает на вопрос либо ответ носит характер обрывочных знаний. Студент фактически не ориентируется в вопросе.

Условием допуска к промежуточной аттестации является успешное прохождение текущего контроля.



Учебно-методическое пособие составлено с учетом последних изменений законодательства в рассматриваемой сфере, подробно изложены необходимые сведения теоретического характера. К каждому разделу курса приводится перечень нормативных правовых актов, а также литературных источников – монографий, статей, иных научных публикаций по соответствующим проблемам муниципального права. Даются рекомендации по изучению тем дисциплины, выполнению практических заданий.

Материалы данного учебно-методического пособия могут быть использованы студентами для углубленного изучения муниципального права. Кроме того, пособие может быть использовано в процессе обучения либо повышения квалификации депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц, членов иных выборных органов местного самоуправления, муниципальных служащих, а также в практической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

## Раздел 1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

---

### Тема 1.1. Муниципальное право в системе права Российской Федерации

#### Занятие 1. Муниципальное право в системе права Российской Федерации

##### *Вопросы для обсуждения*

1. Понятие и предмет муниципального права. Муниципальное право как научная дисциплина.
2. Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя.
3. Муниципальные правовые отношения и их субъекты.

##### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара, кроме того, проводится тестирование. Подготовку к опросу следует начинать с тщательного изучения плана практического занятия и списка рекомендуемой литературы и источников, затем необходимо обратиться к материалам лекции и учебников, так как они составляют основную теоретическую базу процесса обучения. Однако ограничиваться только этим нельзя. Полноценные ответы на вопросы практических занятий можно подготовить лишь на основе анализа источников и изучения специальной литературы.

Изучение данной темы необходимо начать с выяснения вопроса о месте муниципального права как самостоятельной отрасли права, его соотношении с другими отраслями в системе российского права. Прежде всего студент должен усвоить, что муниципальное право является комплексным правовым образованием, которое занимает промежуточное (пограничное) положение по отношению к основным отраслям права. При этом, выступая в качестве самостоятельной отрасли российского права, муниципальное право имеет собственный предмет и метод регулирования общественных отношений. Предметом муниципального права служит совокупность отношений, складывающихся в процессе осуществления права

населения муниципального образования на местное самоуправление. Раскрывая предмет муниципального права, следует подробно разобрать следующие виды общественных отношений, составляющие предмет муниципального права:

1) отношения, возникающие в ходе организации и проведения муниципальных выборов и формирования выборных органов местного самоуправления, реализации иных форм прямого волеизъявления граждан в системе местного самоуправления;

2) отношения, связанные с определением организационно-правовых форм местного самоуправления, установлением организационной структуры и порядка организации и деятельности органов местного самоуправления, разграничением полномочий между ними, регулированием порядка принятия и вступления в юридическую силу муниципальных правовых актов;

3) отношения, складывающиеся по поводу определения территориальной основы местного самоуправления, создания, преобразования и упразднения муниципальных образований;

4) отношения, возникающие в связи с осуществлением полномочий по разрешению вопросов местного значения и функционированием различных отраслей и сфер муниципального хозяйства;

5) отношения, связанные с регулированием финансово-экономической основы местного самоуправления, управлением и распоряжением муниципальным имуществом, формированием и исполнением местного бюджета;

6) отношения, возникающие в ходе организации взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

7) отношения, складывающиеся в связи с реализацией органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий и осуществлением государственного контроля за их исполнением;

8) отношения, связанные с порядком регулирования муниципальной службы, регламентацией правового статуса муниципальных служащих;

9) отношения, возникающие в связи с обеспечением гарантий реализации прав населения муниципального образования на мест-

ное самоуправление и защитой его прав от неправомерных действий или актов органов государственной власти, установлением ответственности органов местного самоуправления перед населением, государством и юридическими лицами.

Раскрывая понятие и виды муниципально-правовых отношений, необходимо видеть специфический круг субъектов и объектов, регулируемых муниципально-правовыми нормами общественных отношений. В частности, особым субъектом муниципального права является муниципальное образование, под которым понимается городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения, в пределах которой допускается осуществление населением права на местное самоуправление. Поэтому только населению муниципального образования принадлежит исключительное право на самостоятельное решение наиболее важных вопросов местного значения под свою юридическую ответственность. В свою очередь, граждане выступают субъектами муниципально-правовых отношений в тех случаях, когда участвуют в муниципальных выборах, местных референдумах и иных формах прямого волеизъявления в системе местного самоуправления, а также путем приема на муниципальную службу и участия в территориальном общественном самоуправлении. Важнейшим объектом муниципально-правовых отношений является муниципальное хозяйство, находящееся в ведении муниципального образования.

Анализируя местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, необходимо остановиться на обосновании местного самоуправления как особой публичной власти в системе народовластия, реализующей право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.

#### *Рекомендуемая литература*

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с послед. измен.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.

2. Европейская хартия местного самоуправления: (Принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
4. Братановский, С.Н. Основы местного самоуправления. Курс лекций : учеб. пособие / С.Н. Братановский. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 168 с. – ISBN 978-5-238-01576-7.
5. Упоров, И.В. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / И.В. Упоров, О.В. Старков. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 519 с. – ISBN 978-5-238-02596-4.

## **Занятие 2. Муниципальное право в системе права Российской Федерации**

### *Вопросы для обсуждения*

1. Система муниципального права. Место муниципального права в правовой системе РФ.
2. Источники муниципального права.
3. Общие принципы местного самоуправления в современной Европе.
4. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в РФ.

### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара, кроме того, проводится тестирование. Подготовку к опросу следует начинать с тщательно изучения плана практического занятия и списка рекомендуемой литературы и источников, затем необходимо обратиться к материалам лекции и учебников, так как они составляют основную теоретическую базу процесса обучения. Однако ограничиваться только этим нельзя. Полноценные ответы на вопросы практических

занятий можно подготовить лишь на основе анализа источников и изучения специальной литературы.

В продолжение изучения темы студенту следует остановиться на анализе источников муниципального права и их видов. Ведущая роль в системе источников муниципального права принадлежит Конституции РФ, федеральным законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ и решениям Конституционного суда РФ. Важное место в группе юридических источников муниципального права занимает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., закладывающий основы правового регулирования в этой сфере. К источникам муниципального права относятся также конституции (уставы), законы и другие нормативные правовые акты субъектов Федерации, регламентирующие особенности организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций на своей территории. Еще одну группу источников муниципального права составляют муниципальные правовые акты, издаваемые органами местного самоуправления или принятые путем прямого волеизъявления граждан, среди которых приоритетное значение имеют уставы муниципальных образований. Кроме того, важнейшим международным источником является Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., содержащая международные правовые стандарты регулирования сферы местного самоуправления во внутринациональном законодательстве государств — членов Совета Европы.

Раскройте понятия системы местного самоуправления и ее элементов, охарактеризуйте формы прямого волеизъявления граждан и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Подчеркните гарантированность местного самоуправления в качестве самостоятельной формы реализации народовластия в нашей стране (ст. 3 Конституции РФ), составляющей одну из важнейших демократических основ конституционного строя Российской Федерации. В связи с этим важно определить место и роль местного самоуправления в системе институтов публичной власти, рассматривая местное самоуправление не только как способ самоорганизации и объединения населения муниципального образова-

ния, но и как специфический территориальный уровень функционирования муниципальной власти.

Раскрывая сущность правовой природы местного самоуправления, студент должен сосредоточиться на уяснении содержания юридических свойств, позволяющих отграничить деятельность органов местного самоуправления от органов государственной власти:

- особенности представительного характера;
- организационное обособление;
- наличие особой территориальной основы;
- присутствие самостоятельных начал организации и деятельности;
- независимость;
- самостоятельность.

Вместе с тем, исходя из опыта функционирования различных видов муниципальных систем в ряде зарубежных стран – англо-американской, французской, германской (Великобритания, США, Франция, ФРГ), допускается возможность сочетания как элементов местного государственного управления, так и местного самоуправления. Поэтому студенту целесообразно остановиться на проблематике дискуссии о природе местного самоуправления, в соответствии с которой в науке муниципального права сложились две основные теории местного самоуправления: общественная и государственная. Для получения полного представления по указанным вопросам следует также обратиться к изучению исторических предпосылок и условий становления и развития местного самоуправления в России.

Говоря о принципах местного самоуправления, студент должен исходить из того, что они представляют собой, с одной стороны, идейно-политические, а с другой – нормативно-правовые начала, на основе которых осуществляется правовое регулирование местного самоуправления. После этого следует провести классификацию принципов местного самоуправления, выделить общие и специальные. Рассматривая систему общих принципов местного самоуправления, необходимо иметь в виду, что они выражают главные закономерности и тенденции развития местного самоуправления и поэтому закрепляются в Конституции РФ, Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., законах субъектов РФ о местном

самоуправлении и уставах муниципальных образований. При этом реализация содержания указанных принципов присуща всем органам местного самоуправления независимо от конкретных видов муниципальных образований. К таким общим принципам местного самоуправления относятся: законность; соблюдение, признание и защита прав и свобод человека и гражданина; гласность; широкое привлечение граждан к участию в местном самоуправлении; коллегиальность и единогласие в деятельности органов местного самоуправления; ответственность органов местного самоуправления.

Анализируя систему местного самоуправления, необходимо иметь в виду, что создание в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, должности главы муниципального образования, местной администрации исполнительно-распорядительного органа муниципального образования является, как правило, обязательным условием. В дальнейшем рассмотрении системы местного самоуправления предполагается выделение контрольных и иных органов местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования, а также органов территориального общественно-го самоуправления и различных форм непосредственного участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления.

В завершение изучения темы следует уяснить понятие и виды гарантий, обеспечивающих реализацию конституционного права населения муниципального образования на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою юридическую ответственность. В частности, студент должен уделить особое внимание правовым гарантиям, способствующим соблюдению и защите нарушенных полномочий органов местного самоуправления от неправомерных действий (актов) органов государственной власти.

#### *Рекомендуемая литература*

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с послед. измен.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.



2. Европейская хартия местного самоуправления: (Принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
4. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 2-е изд. перераб. и доп. – Москва : Юристъ, 2003. – 559 с. – ISBN 5-7975-0282-8.
5. Упоров, И.В. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / И.В. Упоров, О.В. Старков. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 519 с. – ISBN 978-5-238-02596-4.
6. Шугрина, Е.С. Муниципальное право : учебник / Е.С. Шугрина. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 576 с. – ISBN 978-5-91768-460-4.

## **Тема 1.2. Местное управление в России: основные этапы развития**

### **Занятие 3. Местное самоуправление в России: основные этапы развития**

#### *Доклады*

1. Исторические основы местного самоуправления в России: крестьянская община, казачье и дворянское самоуправление.
2. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России.
3. Советы как органы власти революционного народа: теория и практика становления в первые годы советской власти.
4. Советы как орган власти в условиях сталинского тоталитаризма (конец 1920-х – начало 1950-х гг.).

### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара. После выбора темы подготовку доклада следует начинать с тщательного изучения плана, списка рекомендованной литературы и источников, затем необходимо обратиться к материалам лекции и учебников, так как они составляют основную теоретическую базу процесса обучения. Однако ограничиваться только этим нельзя. Полноценная подготовка доклада может быть осуществлена лишь на основе анализа источников и изучения специальной литературы.

Первым этапом в исследовании данной темы является рассмотрение традиции общественного самоуправления в Российской империи. Рассматривая крестьянское общинное самоуправление как древнейшую форму осуществления населением местной власти, особо следует остановиться на реформе государственной деревни в правление Николая I (1825–1855), законодательно утвердившей в России данную форму местного самоуправления в сельской местности. Анализируя возникновение и развитие самоуправления в казачьих областях, следует исходить из того, что казачья оседлость, станичная поселенческая сеть на южных рубежах России начинает складываться в XVII в., тогда как окончательное становление казачьей субэтничности происходит лишь в XIX в. При этом следует иметь в виду, что ни крестьянскую общину, ни казачий уклад жизни нельзя считать местным самоуправлением в современном понимании этого слова.

Истоки складывающейся в России европейской традиции местного самоуправления связаны с изданием Екатериной Второй в 1785 г. жалованных грамот дворянству и городам, следствием которых стало развитие в стране дворянского и городского самоуправления. Однако действительный прорыв в становлении широкого местного самоуправления в России связан исключительно с великими реформами Александра II (1855–1881), важнейшими из которых были земская (1864) и городская (1870). Несмотря на последовавшие в царствование Александра III контрреформы (Положение о земских учреждениях 1890 г. и Городовое положение 1892 г.), к решению вопросов местного значения была привлечена большая часть населения страны, ранее совершенно бесправная. При рассмотрении данных вопросов студент должен осветить порядок

выборов, компетенции земских и городских органов самоуправления, а также контроль государства за деятельностью земских и городских органов самоуправления.

При рассмотрении становления организации местной власти в советский период развития российского государства укажите роль местных Советов и их исполнительных комитетов в решении вопросов местного значения, а также их место в системе власти в стране в целом.

#### *Рекомендуемая литература*

1. Васильев, В.И. От Советов к муниципалитетам: что показал анализ регламентов муниципальных представительных органов / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 1998. – № 4/5. – С. 24–34.
2. Гильченко, Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России / Л.В. Гильченко // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 30–38.
3. Местное самоуправление и муниципальное управление : учебник / под ред. А.С. Прудникова, М.С. Трофимова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 544 с. – ISBN 978-5-238-01866-9.
4. Омельченко, Н.А. История государственного управления в России : учебник / Н.А. Омельченко. – Москва : ЮРАЙТ, 2014. – 575 с. – ISBN 978-5-392-02192-5.

#### **Занятие 4. Местное самоуправление в России: основные этапы развития**

##### *Доклады*

1. Советская модель управления в 1960–1980-е гг. Кризис советской модели местного управления: основные проявления.
2. Особенности перехода от советской к современной российской модели местного управления на рубеже 1980–1990-х гг.
3. Формирование нормативно-правовой базы муниципальных правовых отношений в 1990-е – нач. 2000-х гг.
4. Задачи и направленность реформы местного самоуправления в современной России.

### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара. Изучение данной темы рекомендуется начать с краткого анализа системы управления страной в брежневский период (1964–1982). Покажите, что он связан с такими процессами, как приоритет идеологии, догматизм, подавление всякого инакомыслия, бюрократизация руководства страной, рост номенклатуры, привилегии которой при распределении благ еще более расширились. Ответьте, почему эти годы вошли в историю страны под названием «эпоха застоя».

В 1977 г. была принята новая советская конституция (третья по счету). Осветите место советских органов власти де-юре и де-факто. Укажите, что такие формулировки конституции, как «развитой социализм», «общенародное государство», были обусловлены замечной ими идеи быстрого перехода к коммунизму. Эти новые понятия были призваны уменьшить разрыв между теорией и реальностью.

Говоря об особенностях развития Советов в период горбачевской перестройки (1985–1991), укажите, что попытка влить в советскую систему власти новый импульс путем ее демократизации была обречена на неудачу в связи с начавшимся в это время распадом сложившейся социально-экономической и политической системы управления.

Отметьте значение Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990) и Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991) для становления местного самоуправления в Российской Федерации. Укажите на роль Конституции 1993 г., Европейской хартии местного самоуправления, Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (1995) в развитии местного самоуправления и муниципального права в РФ.

Проанализируйте ФЗ № 131 «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» (2003) и его значение в состоянии современного развития местного самоуправления в России. Охарактеризуйте цели, задачи и основные принципы современной правовой политики развития местного самоуправления. Осветите ход реформы местного самоуправления в современный период и обозначьте имеющиеся проблемы.

### *Рекомендуемая литература*

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с послед. измен.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Европейская хартия местного самоуправления: (Принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-I «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
4. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» // СЗ РФ 1995. № 35. Ст. 3506 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
5. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 2 февраля 2006 г.) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
6. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ (ред. от 28 декабря 2004 г.) «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
8. Закон СССР от 9.04.1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990.

- № 16. Ст. 267. Утратил силу // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
9. Закон РСФСР от 6.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010. Утратил силу // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
10. Указ Президента Российской Федерации от 26.10.1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 44. Ст. 4188 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
11. Васильев, В.И. От Советов к муниципалитетам: что показал анализ регламентов муниципальных представительных органов / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 1998. – № 4/5. – С. 24–34.
12. Гильченко, Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России / Л.В. Гильченко // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 30–38.
13. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юристъ, 2003. – 559 с. – ISBN 5-7975-0282-8.
14. Местное самоуправление и муниципальное управление : учебник / под ред. А.С. Прудникова, М.С. Трофимова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 544 с. – ISBN 978-5-238-01866-9.
15. Омельченко, Н.А. История государственного управления в России : учебник / Н.А. Омельченко. – Москва : ЮРАЙТ, 2014. – 575 с. – ISBN 978-5-392-02192-5.

## **Тема 1.3. Местное самоуправление в системе народовластия**

### **Занятие 5. Местное самоуправление в системе народовластия**

#### *Вопросы для обсуждения*

1. Местное самоуправление как форма народовластия.
2. Понятия системы местного самоуправления и ее элементов.
3. Функции местного самоуправления (общая характеристика).
4. Единство и многообразие институтов местного самоуправления.
5. Особенности взаимодействия органов государственной власти с местным самоуправлением в РФ.
6. Формы межмуниципального сотрудничества (общая характеристика).

#### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара.

Изучение данной темы целесообразно начать с определения главных направлений деятельности органов местного самоуправления как предметной характеристики природы местного самоуправления по самостоятельному разрешению вопросов местного значения. Анализируя систему указанных функций, необходимо дать их классификацию: выделить основные и специальные. При этом студент должен знать, что основные функции в большей степени отражают политико-правовую направленность природы местного самоуправления. Специальные же функции – отраслевые и межотраслевые – раскрывают особенности управленческой деятельности органов местного самоуправления, выполняемые в отдельных отраслях и сферах муниципального хозяйства.

После этого следует дать определение понятию компетенции органов местного самоуправления, складывающейся из вопросов, предметов ведения и совокупности полномочий. При характеристике названного понятия целесообразно выделить конкретные объекты управления (круг вопросов местного значения), отнесенные к ведению различных муниципальных образований, на которые направлено воздействие полномочий органов местного само-

управления. Особое внимание необходимо также уделить проблеме порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, передаваемыми им в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Кроме того, следует знать основания и процедуру временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Следует также подчеркнуть организационную обособленность и компетенционную самостоятельность, единство и многообразие институтов местного самоуправления, их общую характеристику как единой системы институтов: а) гражданского общества; б) правового положения граждан; в) организации публичной власти.

В завершение изучения темы студент должен проанализировать важнейшие направления взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти РФ и ее субъектами, а также формы межмуниципального сотрудничества (общая характеристика). Так, в целях координации деятельности муниципальных образований, более эффективного осуществления своих прав и интересов образуются ассоциации и союзы муниципальных образований.

#### *Рекомендуемая литература*

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с послед. измен.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Европейская хартия местного самоуправления: (Принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.



4. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 21 июля 2005 г.) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
5. Земченков, Н.Ф. Местное самоуправление как субъект правовой политики обеспечения прав человека и гражданина / Н.Ф. Земченков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 12. – С. 28–32.
6. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.
7. Чаннов, С.Е. Муниципальное право : учебник и практикум / С.Е. Чаннов. – Москва : ЮРАЙТ, 2018. – 328 с. – ISBN 978-5-534-07768-1.

## Раздел 2. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

---

### Тема 2.1. Правовые основы местного самоуправления

#### Занятие 6. Правовые основы местного самоуправления

##### *Вопросы для обсуждения*

1. Общеизвестные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ. Европейская хартия местного самоуправления в правовой системе Российской Федерации.
2. Конституция Российской Федерации в системе нормативных правовых актов о местном самоуправлении.
3. Федеральные законы в системе нормативных правовых актов о местном самоуправлении. Значение Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
4. Указы Президента и постановления Правительства РФ в системе нормативных правовых актов о местном самоуправлении.

##### *Кейс-задачи*

1. В уставе сельского поселения Макаровка было предусмотрено, что выборы депутатов сельского совета проводятся по мажоритарной системе по одномандатным округам. Кандидатом в депутаты может быть зарегистрировано лицо, достигшее возраста 25 лет и проживающее на территории поселения не менее одного года. Управление юстиции отказало в регистрации данного устава, признав указанные положения противоречащими законодательству. Является ли отказ в регистрации устава обоснованным?
2. На территории с высокой плотностью населения имеются два хутора на разных берегах реки. Река брода не имеет. Мост находится на 20 км ниже по течению. Могут ли эти два хутора быть объединены в одно поселение, если в течение рабочего дня сходить пешком из одного хутора в другой не представляется возможным?
3. Проведён местный референдум, по итогам которого принято решение об изменении взаимной границы двух муниципальных образований. Каким правовым актом данное решение должно быть закреплено?

4. При подготовке устава сельского поселения группа депутатов предложила провести выборы на территории поселения нового совета по мажоритарной системе. В поселении проживают 1500 избирателей и в его составе находятся два хутора: в одном — 150 избирателей, в другом — более 300. Какие организационные мероприятия необходимо провести для осуществления данного предложения?

*Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара. Кроме того, решаются ситуационные задачи с последующим обсуждением решения.

Изучение темы необходимо начать с обзора и комментирования общепризнанных принципов и норм международного права, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления (1985), ратифицированной РФ в 1998 г., в том числе принципов солидарности и субсидиарности. Укажите место Европейской хартии местного самоуправления в правовой системе Российской Федерации. Затем следует разобрать понятие и содержание правовой основы местного самоуправления в РФ. Укажите, что формирование правовой базы местного самоуправления основано на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненности правовых норм.

Говоря о конституционных основах местного самоуправления, отметьте, что они обладают высшей юридической силой в отношении всех других законодательных актов любого уровня, прокомментируйте соответствующие положения Конституции РФ, гарантирующие местное самоуправление (ст. 130–133).

Студент должен указать, что федеральные законодательные акты, касающиеся местного самоуправления, могут быть разделены на две группы. Первая включает федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления и определения Конституционного суда РФ, непосредственно посвященные вопросам местного самоуправления. Ко второй же относятся федеральные отраслевые законы и иные нормативные акты, содержащие отдельные нормы муниципального права.

Следует выделить основные законы и подзаконные акты, составляющие правовую основу местного самоуправления в РФ, выбороч-

но прокомментировать их основные положения. Особое внимание необходимо уделить комментированию статей Федерального закона № 131-ФЗ, непосредственно посвященных правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления в РФ.

### *Рекомендуемая литература*

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с послед. измен.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Европейская хартия местного самоуправления: (Принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
4. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 29 мая 2019 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
5. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (ред. от 14 декабря 1995 г.) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
6. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
7. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 21 июля 2005 г.) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в орга-

- ны местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
8. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3108 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  9. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. (с послед. измен.) № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  10. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. (с послед. измен.) № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  11. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. (с послед. измен.) № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  12. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2005 г. № 350 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 24. Ст. 2370 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  13. Бялкина, Т.М. Муниципальное право Российской Федерации : практикум / Т.М. Бялкина. – 2-е изд., перер. и доп. – Москва : Норма, 2010. – 160 с. – ISBN 978-5-91768-056-9.
  14. Васильев, В.И. Законодательная основа муниципальной реформы / В.И. Васильев. – Москва : Формула права, 2005. – 336 с. – ISBN 5-8467-0022-5.
  15. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.

## **Занятие 7. Правовые основы местного самоуправления**

### *Вопросы для обсуждения*

1. Конституции (уставы) субъектов РФ и иные нормативные правовые акты субъектов РФ о местном самоуправлении.
2. Муниципальные правовые акты в системе правового регулирования местного самоуправления: наименование и виды. Система муниципальных правовых актов.
3. Уставы муниципальных образований. Порядок регистрации уставов.
4. Порядок принятия, вступления в силу, приостановления и отмены муниципальных правовых актов органами или должностными лицами местного самоуправления.

### *Кейс-задачи*

1. Местная администрация обязала жителей улицы Вишнёвой повесить за свой счёт на домах указатели с названием улицы и номером дома. Правомочно ли такое требование?
2. В сентябре 2004 г. Воронежская областная дума приняла постановление о передаче поселка Краснолесный из состава г. Воронежа в состав Верхнехавского района. Жители поселка не согласны с данным решением. Если учесть, что поселок не имеет общих границ с г. Воронежем, а жители поселка референдум не проводили, как можно выйти из этой ситуации?
3. Уставом города предусмотрено, что городские районы не являются муниципальными образованиями. В них в качестве структурных подразделений городской администрации были образованы районные администрации, глав которых назначил глава городской администрации. Однако жители одного из районов посчитали, что этим нарушается их право на местное самоуправление, и обратились в областную думу с просьбой изменить устав города. Как должен быть решен вопрос? Вправе ли областная дума вносить изменения в устав города?

### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара. Кроме того, решаются ситуационные задачи с последующим обсуждением решения.

Начать изучение темы необходимо с обоснованной констатации факта, что для конкретного муниципального образования региональные законы не менее важны, чем федеральные, поскольку муниципальная власть на практике чаще всего взаимодействует с органами государственной власти своего субъекта РФ. Укажите, что в конституциях (уставах) субъектов РФ содержатся разделы, посвященные местному самоуправлению (на примере того же устава Самарской области). Кроме того, каждый субъект РФ на основе Федерального закона № 131-ФЗ принимал закон об организации местного самоуправления на своей территории, а также пакет других законов по вопросам местного самоуправления. К их числу относятся, например, законы о выборах в органы местного самоуправления, местных референдумах, муниципальной службе, административно-территориальном устройстве субъекта РФ, порядке образования и преобразования муниципальных образований и т. п. Кроме того, необходимо указать, что к числу отраслевых региональных законов, особо влияющих на деятельность местного самоуправления, относятся законы о собственности, бюджете и бюджетном процессе, о региональных налогах и сборах и др. Разберите эти законы на примере Самарской области.

Далее следует представить подробный анализ системы муниципальных правовых актов, разобрать особенности их юридической природы, представить их иерархию. Студент должен в полной мере осветить муниципальный правотворческий процесс, выделив и охарактеризовав его основные этапы.

Укажите законодательные требования к уставу муниципального образования, порядку его принятия и регистрации. Какие положения согласно Федеральному закону № 131-ФЗ в нем должны быть отражены?

Дайте обзор нормативных актов представительного органа местного самоуправления, подробно остановитесь на наиболее типичных из них:

- 1) положение о местных референдумах и местных выборах;
- 2) положение об организации территориального общественного самоуправления на территории муниципалитета;
- 3) положение о порядке управления собственностью муниципального образования;
- 4) правила землепользования и застройки;
- 5) правила торговли;
- 6) положение о муниципальном заказе;
- 7) положение о муниципальной службе.

Дайте анализ актов главы администрации, руководителей органов и структурных подразделений администрации, их виды и особенности юридической природы.

Охарактеризуйте порядок принятия, вступления в силу, приостановления и отмены муниципальных правовых актов органами или должностными лицами местного самоуправления, а также порядок обжалования муниципальных правовых актов. Остановитесь также и на вопросах, связанных с опубликованием и вступлением в силу данных актов, возможности населения ознакомиться с ними.

#### *Рекомендуемая литература*

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3108 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Антонова, Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления : монография / Н.А. Антонова. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 168 с. – ISBN 978-5-238-01413-5.
4. Братановский, С.Н. Основы местного самоуправления. Курс лекций : учеб. пособие / С.Н. Братановский. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 168 с. – ISBN 978-5-238-01576-7.



5. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.
6. Упоров, И.В. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / И.В. Упоров, О.В. Старков. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 519 с. – ISBN 978-5-238-02596-4.

### **Занятие 8. Правовые основы местного самоуправления**

Занятие проходит в компьютерном классе. Необходимое обеспечение – компьютеры по количеству студентов, с подключенной СПС «КонсультантПлюс». Студентам необходимо сделать подборку правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, в том числе по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в РФ, проверки конституционности отдельных положений законов субъектов РФ о местном самоуправлении и др.

#### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме лабораторной работы. При подготовке к ней студенту необходимо просмотреть перечень соответствующих федеральных законов и указов Президента РФ, регулирующих различные аспекты деятельности органов местного самоуправления, а также все постановления Конституционного суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

#### *Рекомендуемая литература*

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с послед. измен.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40.

- Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 29 мая 2019 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  4. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (ред. от 14 декабря 1995 г.) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  5. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  6. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 21 июля 2005 г.) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  7. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3108 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  8. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. (с послед. измен.) № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  9. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. (с послед. измен.) № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. (с послед. измен.) № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 // Спра-

вочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2005 г. № 350 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 24. Ст. 2370 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
12. Бондарь, Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России : монография / Н.С. Бондарь. – Москва : Норма, 2008. – 592 с. – ISBN 978-5-468-00185-1.
13. Бялкина, Т.М. Муниципальное право Российской Федерации : практикум / Т.М. Бялкина. – Москва : ИНФРА-М, 2010. – 160 с. – ISBN 978-5-91768-056-9.
14. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юристъ, 2003. – 559 с. – ISBN 5-7975-0282-8.

### **Занятие 9. Правовые основы местного самоуправления**

Занятие проходит в компьютерном классе. Необходимое обеспечение – компьютеры по количеству студентов, с подключенной СПС «КонсультантПлюс». Студентам необходимо сделать подборку правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, в том числе по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в РФ, проверки конституционности отдельных положений законов субъектов РФ о местном самоуправлении и др.

#### ***Методические указания по проведению занятия***

Занятие проводится в форме лабораторной работы. При подготовке к ней студенту необходимо просмотреть перечень соответствующих федеральных законов и указов Президента РФ, регулирующих различные аспекты деятельности органов местного самоуправления, а также все постановления Конституционного суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

### *Рекомендуемая литература*

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с послед. измен.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 29 мая 2019 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
4. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (ред. от 14 декабря 1995 г.) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
5. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
6. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 21 июля 2005 г.) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
7. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3108 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.

8. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. (с послед. измен.) № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
9. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. (с послед. измен.) № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. (с послед. измен.) № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2005 г. № 350 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 24. Ст. 2370 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
12. Малько, А.В. Муниципальное право России : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / А.В. Малько. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2016. – 414 с. – ISBN 978-5-9916-6652-7.
13. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабищева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.
14. Шугрина, Е.С. Муниципальное право : учебник / Е.С. Шугрина. – Москва : ИНФРА-М, 2014 – 576 с. – ISBN 978-591768-460-4.

## **Тема 2.2. Организационные основы местного самоуправления**

### **Занятие 10. Организационные основы местного самоуправления**

#### *Доклады*

1. Понятие органов местного самоуправления, их классификация.
2. Структура и организация работы представительного органа муниципального образования.
3. Правовой статус муниципального депутата, выборного должностного лица местного самоуправления.
4. Правовой статус главы муниципального образования.

#### *Кейс-задачи*

1. Мэр города федерального значения Мухин избирался на эту должность дважды подряд, причем второй срок его полномочий истекает 1 мая 2021 г. Вправе ли Мухин вновь выставлять свою кандидатуру на предстоящих выборах мэра?
2. Депутат Тольяттинской городской думы был осужден на 7 лет лишения свободы по трем статьям УК РФ. Каким образом действующее федеральное законодательство регулирует возможность досрочного прекращения полномочий депутата? Устанавливаются ли сроки для решения подобного вопроса?
3. Мэр городского округа Н-ска, согласно его уставу избирается сроком на 5 лет городской думой округа, избираемой населением на тот же срок. Соответствует ли этот порядок российскому законодательству?
4. На должность главы муниципального района хотят выдвинуть свои кандидатуры: А.И. Уткин, гражданин РФ, 19 лет, студент; В.В. Соколов, гражданин РФ, 35 лет, образование среднее специальное; В.Я. Шмидт, гражданин РФ и Германии, 40 лет; А.А. Ласточкин, гражданин РФ, 30 лет, образование высшее, инженер. Кто из перечисленных лиц вправе претендовать на должность главы муниципального района?

5. Жители сельского поселения Петровское обратились к главе муниципального района с предложением освободить от должности главу этого сельского поселения, в связи с тем что он проживает в другой местности и со своими обязанностями не справляется. Дайте рекомендации жителям сельского поселения: что бы они могли реально сделать в целях отзýва главы муниципального образования?

***Методические указания по проведению занятия***

Занятие проводится в форме семинара, а также в форме решения ситуационных задач с последующим обсуждением решений.

Изучение темы необходимо начать с уяснения того, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Структура органов местного самоуправления определяется населением каждого муниципального образования самостоятельно. Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Укажите, наличие каких органов в структуре местного самоуправления является обязательным.

Студент должен знать порядок создания муниципального представительного органа, который может формироваться из глав поселений или депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, либо избираться на муниципальных выборах на основе равного всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании. Затем следует раскрыть понятие, сущность и значение сессии (собрания) как основной организационно-правовой формы деятельности представительного органа муниципалитета, предусматривающей рассмотрение вопросов, отнесенных к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, и принятие муниципальных правовых актов, имеющих высшую юридическую силу.

Необходимо отметить, что для повышения эффективности работы представительного органа муниципального образования требуется предварительная подготовка и изучение принятых муниципальных правовых актов, осуществление контроля за ходом их реализации постоянными комитетами и комиссиями, формируемыми из числа депутатов и выполняющими свои функции в течение всего периода деятельности представительного органа муниципального образования. Необходимо иметь в виду, что в основе формирования постоянных комитетов и комиссий представительного органа муниципального образования используются два принципа — отраслевой и функциональный. Особое внимание следует уделить анализу порядка проведения заседаний, распределению обязанностей между членами постоянных комитетов и комиссий, взаимодействию их с главой муниципального образования, местной администрации, контрольными и иными органами местного самоуправления.

Также необходимо проанализировать вопросы исключительной компетенции представительного органа муниципалитета. При этом студент должен учитывать, что уставы муниципальных образований могут содержать более широкий перечень полномочий представительного органа муниципального образования, чем закреплено в Федеральном законе № 131-ФЗ. В частности, к их числу может относиться определение порядка выпуска муниципальных займов, предоставления бюджетных кредитов и т. д. Отдельно следует остановиться на праве данного представительного органа формировать конкретный орган муниципалитета (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) в целях осуществления контроля за исполнением местного бюджета, соблюдения установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении и установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом. Кроме того, часть своих полномочий представительный орган муниципального образования может передавать главе муниципального образования (главе местной администрации).

Для более детального раскрытия особенностей статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления целесообразно проанализировать соответствующие положения Федерального



закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., законов субъектов РФ о местном самоуправлении, уставов муниципальных образований и регламентов представительных органов муниципальных образований. Кроме того, студент должен знать полномочия представительного органа муниципального образования по принятию муниципальных правовых актов на сессии (собрании). Прежде всего, следует уяснить виды данных актов, а также порядок принятия и вступления их в юридическую силу, включая процедуру отклонения главой муниципального образования муниципальных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования.

Определяя место главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления, следует уяснить, что он является высшим должностным лицом муниципалитета и согласно уставу муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Своеобразие правового положения главы муниципального образования обуславливается избранием указанного должностного лица путем проведения муниципальных выборов либо из состава представительного органа муниципального образования. Поэтому студент должен знать порядок выборов и основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. В дальнейшем, рассматривая содержание деятельности главы муниципального образования, необходимо проанализировать положения уставов муниципальных образований, регламентирующие организационно-правовые формы и методы работы главы муниципального образования в ходе реализации своих полномочий.

Учитывая специфику правового статуса главы муниципального образования, который может входить в состав представительного органа муниципального образования или возглавлять местную администрацию, студент должен раскрыть различные механизмы разграничения полномочий между главой муниципального образования и представительным органом муниципального образования в системе органов местного самоуправления. При рассмотрении компетенций главы муниципального образования в качестве руководителя местной администрации следует дать

характеристику его регистрационно-разрешительных полномочий, затрагивающих права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц. В завершение изучения темы следует ознакомиться с процедурой подготовки и издания муниципальных правовых актов главы муниципального образования и их вступления в юридическую силу.

### *Рекомендуемая литература*

1. Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Братановский, С.Н. Основы местного самоуправления. Курс лекций : учеб. пособие / С.Н. Братановский. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 168 с. – ISBN 978-5-238-01866-9.
3. Кузин, В.И. Организационно-правовые основы системы государственного и муниципального управления : учеб. пособие / В.И. Кузин, С.Э. Зуев. – Москва : Дело, 2016. – 120 с. – ISBN 978-5-7749-1171-4.
4. Мошкина, Н.А. Роль органов местного самоуправления в защите прав и свобод человека / Н.А. Мошкина // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 19–25.
5. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.
6. Селихова, О.Г. Особенности правового статуса органов местного самоуправления / О.Г. Селихова // Российский юридический журнал. – 2016. – № 5. – С. 123–134.
7. Упоров, И.В. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / И.В. Упоров, О.В. Старков. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 519 с. – ISBN 978-5-238-02596-4.

## **Занятие 11. Организационные основы местного самоуправления**

### *Доклады*

1. Структура и организация работы местной администрации.
2. Структура и организация работы контрольного и иных органов местного самоуправления.
3. Муниципальная служба: особенности организации, должности, правовой статус муниципального служащего.

### *Кейс-задачи*

1. Областная дума приняла закон о порядке избрания глав муниципальных образований, в соответствии с которым глава каждого муниципального образования избирается из состава представительного органа муниципального образования, а местную администрацию возглавляет управляющий, избираемый по контракту на конкурсной основе. Законна ли такая система муниципального управления? Что необходимо сделать для ее утверждения?
2. Во время исполнения депутатских полномочий гражданину стали известны некие обстоятельства, интересующие следствие. Как известно, за отказ от дачи свидетельских показаний наступает уголовная ответственность, но данная информация была доверена гражданину как депутату для дальнейшего независимого депутатского расследования. Как имеет право поступать депутат?
3. В структуре системы управления городом отсутствует отдел по работе с населением, поэтому население не информировано о деятельности органов местной власти и не имеет возможности участвовать в решении проблем местного значения. Назовите ваши варианты возможности решения данной ситуации (не менее двух с обоснованием эффективности).
4. В начале 2004 г. Нововоронежская городская дума приняла решение об освобождении от должности главы исполнительной власти Нововоронежа В.Н. Сеницына, который был избран на эту должность общегородскими выборами. Почему решением городского суда В.Н. Сеницын был восстановлен в своей должности? Что нарушили депутаты думы? Может ли в этот конфликт вмешиваться областная власть?

5. Сравните полномочия главы муниципального образования и главы местной администрации. Укажите сходство и различия в их правовом статусе.
6. При формировании окружной избирательной комиссии в муниципальном образовании было отказано гражданину Н., изъявившему желание работать в комиссии на общественных началах. Дайте оценку ситуации. Каков статус и порядок формирования избирательных комиссий?

### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара, а также в форме решения ситуационных задач с последующим обсуждением решений.

Приступая к изучению темы, студент должен показать роль местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) в системе местного самоуправления. Необходимо уяснить, что в соответствии с Федеральным законом от 6.10.2003 № 131-ФЗ учреждение местной администрации для осуществления функций оперативного управления муниципальным хозяйством является обязательным требованием. Выделяя иные специфические особенности правового статуса местной администрации, можно отметить следующее:

- реализуя свои полномочия, она действует не от имени государства, а от имени населения муниципального образования;
- пределы ее деятельности ограничиваются границами территории муниципального образования;
- местная администрация наделена собственной компетенцией в решении вопросов местного значения и может осуществлять отдельные государственные полномочия;
- финансово-экономическую основу ее функционирования составляют средства местного бюджета и муниципальное имущество;
- кадровую структуру местной администрации составляют профессиональные муниципальные служащие.

Необходимо знать, что структура местной администрации утверждается представительным органом данного муниципального образования. В состав ее могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Разветвленность ее напрямую зависит от вида муниципалитета,

численности населения муниципального образования, а также соответствующей бюджетной обеспеченности.

Особое место в системе исполнительно-распорядительных органов муниципального образования занимают комиссии, выполняющие главным образом подготовительно-совещательную и контрольную функции. В структуру местной администрации входят также вспомогательные подразделения, деятельность которых направлена на правовое, организационное и техническое обеспечение работы других служб местной администрации и осуществление полномочий главы местной администрации. Непосредственно компетенция исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления закрепляется в соответствующих ведомственных положениях об отделах, управлениях, комитетах, комиссиях и департаментах, утверждаемых главой местной администрации. Последним может являться как непосредственно глава муниципального образования, так и другое лицо, назначенное на данную должность представительным органом муниципального самоуправления по результатам проведения конкурса, с которым заключается контракт главой муниципального образования. Исходя из указанных особенностей замещения должности главы местной администрации, студент должен знать условия и порядок проведения данного конкурса представительным органом муниципального образования, а также основания досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта. Кроме того, рассматривая порядок деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, необходимо учитывать, что большинство из них, за исключением комиссий, функционируют на принципах единогласия.

Студент должен знать, что создание специализированного контрольного органа муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) является факультативным условием федерального законодательства и может лишь предусматриваться уставом муниципального образования. При раскрытии специфики правового статуса контрольного органа муниципального образования студенту необходимо четко уяснить цели и задачи, порядок формирования, состав, принципы организации и деятельности указанного органа местного самоуправления. Осо-

бое внимание следует уделить вопросам регулирования процедуры формирования, требованиям, предъявляемым к составу, вопросам определения форм работы, а также осуществления контрольным органом муниципального образования основных и дополнительных функций. В ходе исследования организационно-правовых форм деятельности контрольного органа муниципального образования следует охарактеризовать особенности работы указанного органа, в том числе порядок проведения совещаний, проверок, ревизий и выполнения иных полномочий. Затем необходимо проанализировать формы его работы, виды и содержание выносимых им правовых актов по результатам проведения мероприятий.

При рассмотрении деятельности муниципальной избирательной комиссии студенту необходимо иметь в виду, что она считается органом муниципальной власти и не входит в структуру органов местного самоуправления. Кроме того, создание муниципальной избирательной комиссии на постоянной основе является факультативным требованием ФЗ № 131, его целесообразность может устанавливаться уставом муниципального образования. Студент должен быть осведомлен о порядке формирования, составе, компетенции, порядке работы и актах комиссии, а также об основных направлениях ее взаимодействия с органами местного самоуправления и избирательной комиссией субъекта Российской Федерации.

В заключение темы студент должен исследовать правовое регулирование муниципальной службы, в том числе особенности ее организации, должности, правовой статус муниципального служащего (на основе федеральных законов № 25-ФЗ и № 131-ФЗ).

#### *Рекомендуемая литература*

1. Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Федеральный закон от 2.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.

3. Кузин, В.И. Организационно-правовые основы системы государственного и муниципального управления : учеб. пособие / В.И. Кузин, С.Э. Зуев – Москва : Дело, 2016. – 120 с. – ISBN 978-5-7749-1171-4.
4. Мошкина, Н.А. Роль органов местного самоуправления в защите прав и свобод человека / Н.А. Мошкина // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 19–25.
5. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.
6. Селихова, О.Г. Особенности правового статуса органов местного самоуправления / О.Г. Селихова // Российский юридический журнал. – 2016. – № 5. – С. 123–134.
7. Упоров, И.В. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / И.В. Упоров, О.В. Старков. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 519 с. – ISBN 978-5-238-02596-4.

## **Занятие 12. Организационные основы местного самоуправления**

### *Доклады*

1. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Местный референдум и сход граждан: понятие, предмет, правовая основа, условия проведения.
2. Народная правотворческая инициатива по вопросам местного значения: понятие, условия реализации.
3. Публичные слушания и собрания граждан: понятие, круг выносимых на обсуждение вопросов, порядок проведения.
4. Территориальное общественное самоуправление.

### *Кейс-задачи*

1. Группа местных жителей решила инициировать процесс отъёма главы муниципального образования и прекращения полномочий местного представительного органа. Оцените перспективу такой инициативы с точки зрения законодательства.

2. Городская дума внесла ряд изменений в устав города, принятый на референдуме его населением. В частности, вместо нормы об избрании главы муниципального образования населением в него была включена норма, устанавливающая порядок его избрания представительным органом города из состава депутатов. Эта норма вступила в силу со дня опубликования. В устав также добавлена статья, запрещающая муниципальным служащим заниматься какой-либо иной оплачиваемой деятельностью. Правомерно ли решение представительного органа? Охарактеризуйте статус главы муниципального образования.
3. Директор акционерного общества, являющийся депутатом городской думы, с согласия прокурора города был подвергнут полицией обыску по месту работы. Считая эти действия неправомерными, депутат обжаловал их прокурору области. Обоснованны ли действия полиции и прокурора города? Охарактеризуйте статус депутата представительного органа местного самоуправления.
4. На сходе жителей сельского поселения Васильевка, в котором проживает 89 человек, обладающих избирательным правом, был избран глава муниципального образования. Участники схода решили предоставить главе сельского поселения полномочия по принятию местного бюджета, планов и программ развития поселения, а сходы проводить два раза в год в целях заслушивания отчетов главы о проделанной работе. Соответствуют ли законодательству решения схода жителей сельского поселения Васильевка?

#### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара, а также в форме решения ситуационных задач с последующим обсуждением решений.

Рассмотрение темы студент должен начать с выяснения места и роли местного референдума в системе местного самоуправления как высшей формы непосредственной (прямой) демократии в системе местного самоуправления в Российской Федерации. Кроме того, необходимо уяснить перечень вопросов местного значения, которые могут выноситься на местный референдум, порядок его подготовки и проведения, юридическую силу и правовые последствия решений, принятых по итогам его проведения. Характеризуя



сходы (собрания) как формы непосредственного прямого участия граждан в решении вопросов местного значения, необходимо иметь в виду, что в случаях и в порядке, установленных законом, они могут выполнять функции представительного органа муниципального образования в городских и сельских поселениях с численностью проживающего населения до 100 человек.

В продолжение изучения темы студенту следует раскрыть стадии и содержание таких важнейших форм непосредственной (прямой) демократии в рамках системы местного самоуправления, как публичные слушания, правотворческая инициатива граждан. Кроме того, нужно знать виды обращений населения и процедуру их рассмотрения в органах местного самоуправления. Прежде всего, необходимо дать характеристику публичным слушаниям как форме прямого участия жителей муниципального образования в осуществлении функций местного самоуправления, а также изложить процедуры их подготовки и проведения, уточнить правовые последствия вынесения решений по итогам завершения публичных слушаний.

Студент должен проанализировать круг участников, процедуры назначения и осуществления опросов по вопросам местного значения, порядок реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании, а также территориальное общественное самоуправление (ТОС) как форму самоорганизации граждан. При этом следует обозначить юридические свойства природы ТОС по месту жительства граждан, позволяющие его отграничить от организации и деятельности органов местного самоуправления. Студент обязан иметь четкое представление о процедуре формирования, структуре, компетенции, форме работы, актах и главных направлениях взаимодействия органов ТОС с органами местного самоуправления и проживающим населением на соответствующей части территории муниципального образования. Особое внимание необходимо уделить вопросам регулирования финансово-экономической основы функционирования ТОС, взаимодействия органов ТОС и органов местного самоуправления.

### *Рекомендуемая литература*

1. Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Братановский, С.Н. Основы местного самоуправления. Курс лекций : учеб. пособие / С.Н. Братановский. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 168 с. – ISBN 978-5-238-01866-9.
3. Мошкина, Н.А. Роль органов местного самоуправления в защите прав и свобод человека / Н.А. Мошкина // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 19– 25.
4. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.
5. Чаннов, С.Е. Муниципальное право : учебник и практикум / С.Е. Чаннов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2019. – 302 с. – ISBN 978-5-534-07768-1.

## **Тема 2.3. Вопросы местного значения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления по их решению**

### **Занятие 13. Вопросы местного значения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления по их решению**

#### *Доклады*

1. Вопросы местного значения как объект муниципально-правовых отношений.
2. Реализация полномочий местного самоуправления в области планово-финансовой деятельности. Муниципальные планы и программы. Бюджетный процесс в муниципальных образованиях.

3. Реализация полномочий местного самоуправления в области управления муниципальным имуществом, взаимоотношений с организациями на территории муниципального образования.
4. Межмуниципальное экономическое сотрудничество. Хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации.
5. Реализация полномочий местного самоуправления в области использования и охраны земли и других природных ресурсов.

#### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара.

Изучение темы студент должен начать с рассмотрения понятия и особенностей вопросов местного значения как объекта муниципально-правовых отношений. Введя понятие вопросов местного значения, Конституция РФ закрепила основы компетенции местного самоуправления и в ст. 132 предоставила органам местной власти наиболее важные полномочия по их решению. Перечислите эти полномочия. Также следует остановиться на анализе правовых новелл Федерального закона № 131-ФЗ, связанных с решением органами местного самоуправления вопросов местного значения, в том числе по строгому разграничению перечня таких вопросов между муниципалитетами различных видов.

Освещая реализацию полномочий местного самоуправления в области планово-финансовой деятельности, подробнее остановитесь на характеристике различных планов и программ развития муниципалитета. Студентам следует привести конкретные примеры таких планов и программ по собственному муниципальному образованию. Говоря о бюджетном процессе, необходимо разобрать бюджетные полномочия муниципалитета согласно Бюджетному кодексу РФ, а также проанализировать конкретные стадии (этапы) данного процесса.

Говоря о реализации полномочий местного самоуправления в области управления муниципальным имуществом, необходимо отметить, что в муниципальной собственности находится имущество органов местного самоуправления, включая средства местного бюджета и другие финансовые ресурсы, муниципальный жилищный фонд, объекты инженерной и социальной инфраструктуры,

предприятия, земельные участки и другое движимое и недвижимое имущество. В соответствии со ст. 132 Конституции РФ при наделении отдельными государственными полномочиями органам местного самоуправления должны передаваться необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства. Согласно этой же статье органы местного самоуправления имеют право самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

Исследуя межмуниципальное экономическое сотрудничество, студент должен охарактеризовать его различные формы, включая правовые аспекты создания хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций.

Анализируя реализацию полномочий местного самоуправления в области использования и охраны земли и других природных ресурсов, разберите в первую очередь соответствующие нормы Градостроительного, Лесного, Земельного и Водного кодексов РФ, устанавливающие права местного самоуправления в отношении соответствующих природных ресурсов, находящихся на муниципальной территории. Укажите на особенности взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти по вопросам об использовании данных ресурсов.

#### ***Рекомендуемая литература***

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 № 178-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 № 161-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. (с послед. измен.) № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : от 30.11.1994 (с последними изменениями) № 51-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 14, 19, 23; № 7. Ст. 775 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. (с послед. измен.) № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ ; часть вторая : Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 134 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
8. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 2-е изд. перераб. и доп. – Москва : Юристъ, 2004. – 559 с. – ISBN 5-7975-0282-8.
9. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.
10. Чаннов, С.Е. Муниципальное право. Конспект лекций : учеб. пособие / С.Е. Чаннов. – Москва : Юрайт, 2018. – 328 с. – ISBN 978-5-534-07768-1.

## **Занятие 14. Вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению**

### *Доклады*

1. Реализация полномочий местного самоуправления в области строительства и транспорта.
2. Реализация полномочий местного самоуправления в сфере жилищных отношений и в сфере коммунального обслуживания населения.
3. Реализация полномочий местного самоуправления в сфере связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания населения.
4. Реализация полномочий местного самоуправления в области образования, культуры и охраны здоровья.
5. Реализация полномочий местного самоуправления в области охраны общественного порядка, гражданской обороны, обеспечения безопасности населения.

### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара. При подготовке всех докладов необходимо отразить в них действующую нормативно-правовую базу, на основании которой и осуществляется реализация полномочий местного самоуправления во всех вышеуказанных сферах.

Говоря об особенностях реализации полномочий местного самоуправления в области строительства и транспорта, следует представить практику деятельности органов местного самоуправления по созданию соответствующих муниципальных предприятий и организаций и управления ими. Кроме того, отметьте, что на договорных началах муниципалитеты вправе привлекать к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации иных форм собственности, а также индивидуальных предпринимателей. Приведите соответствующие примеры, обозначьте имеющиеся проблемы.

При рассмотрении реализации полномочий местного самоуправления в сфере коммунального обслуживания населения необходимо рассказать о роли муниципальных властей в организации и деятельности управляющих компаний и товариществ собственников жилья в сфере оказания коммунальных услуг, проанализировать

имеющуюся практику по различным муниципалитетам и регионам. Обозначьте имеющиеся проблемы и укажите направления их возможного решения. Говоря о реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищных отношений, детально разберите текущее состояние проблемы предоставления жилья малоимущим и иным социально незащищенным категориям населения, нуждающимся в жилье или в улучшении жилищных условий. Представьте анализ муниципальной практики решения данной проблемы на примере различных регионов России. Подробно перечислите, что для решения данной проблемы обязаны обеспечить муниципалитеты. Расскажите, как должен осуществляться расчет субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством.

Реализация полномочий местного самоуправления в сфере связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания населения заключается прежде всего в организации органами местного самоуправления поддержки предпринимательской деятельности в этих сферах. Приведите примеры из соответствующей практики и предложите направления совершенствования указанной муниципальной деятельности нормативно-правового и организационного характера. Укажите, как данная деятельность должна отражаться в программах и планах развития муниципалитета.

Говоря о реализации полномочий местного самоуправления в области образования, культуры и охраны здоровья, обозначьте основные обязанности муниципальной власти в решении данных вопросов. Приведите примеры из соответствующей практики и предложите направления совершенствования указанной муниципальной деятельности нормативно-правового и организационного характера.

Говоря о реализации полномочий местного самоуправления в области охраны общественного порядка, гражданской обороны, обеспечения безопасности населения, следует сказать, что охрана общественного порядка обеспечивается органами местного самоуправления с помощью районных и городских органов внутренних дел. Отметьте, что органы местного самоуправления за счет средств местного бюджета могут создавать добровольные народные дружины, которые подчиняются непосредственно руководи-

телям соответствующих органов внутренних дел субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления в пределах их компетенции. Приведите соответствующие примеры из муниципальной практики.

### *Рекомендуемая литература*

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. (с послед. измен.) № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федеральный закон от 30.11.1994 (с последними изменениями) № 161-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 14, 19, 23 ; № 7. Ст. 775 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ ; часть вторая : Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 134 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
5. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 2-е изд. перераб. и доп. – Москва : Юристъ, 2004. – 559 с. – ISBN 5-7975-0282-8.
6. Местное самоуправление и муниципальное управление : учебник / под ред. А.С. Прудникова, М.С. Трофимова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 544 с. – ISBN 978-5-238-01866-9.
7. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.



## **Тема 2.4. Экономическая основа местного самоуправления**

### **Занятие 15. Экономическая основа местного самоуправления**

#### *Доклады*

1. Понятие экономической основы местного самоуправления.
2. Полномочия органов государственной власти РФ и государственной власти субъектов РФ в области обеспечения финансовой и экономической самостоятельности местного самоуправления.
3. Муниципальная собственность: понятие, закрепление, управление, правовые основы.

#### *Кейс-задачи*

1. В районную администрацию поступило заявление от группы начинающих фермеров, в котором они просили освободить их от уплаты земельного налога в течение трех лет со дня образования фермерского хозяйства. Может ли районная администрация удовлетворить заявление фермеров?
2. Глава районной администрации обратился на очередной сессии к депутатам муниципального районного совета с просьбой предоставить ему до конца финансового года право самостоятельно корректировать ставки по местным налогам, а также отменить предоставленные ранее льготы по их уплате. Свою просьбу он мотивировал необходимостью принятия оперативных и неординарных решений для исполнения районного бюджета, поскольку в районе сложилась тяжелая экономическая ситуация. Депутаты согласились с доводами главы администрации и приняли решение о предоставлении ему такого права до конца года. Законно ли данное решение районного совета?
3. Глава администрации города издал постановление о ликвидации предприятия, находящегося в муниципальной собственности, в связи с его нерентабельностью. Руководитель муниципального предприятия отказался признать законность постановления, сославшись на то обстоятельство, что в соответствии с требованиями гражданского законодательства принудительно ликвидировать юридическое лицо может только соответствующий судебный орган. Оцените законность действий указанных должностных лиц.

### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара. Кроме того, решаются ситуационные задачи с последующим обсуждением решений.

Рассмотрение темы студент должен начать с определения понятия экономической основы местного самоуправления, с подробного разбора того, что сюда включается. Укажите, на какие группы может быть разделено муниципальное имущество в зависимости от его назначения, и дайте характеристику каждой из этих групп.

Перечислите и проанализируйте основные полномочия органов государственной власти РФ и государственной власти субъектов РФ в области обеспечения финансовой и экономической самостоятельности местного самоуправления.

В докладе о муниципальной собственности необходимо обозначить, какие объекты могут в нее включаться. Разберите права муниципальной администрации и представительного органа местного самоуправления касательно владения и управления муниципальной собственностью. Отдельно следует изучить вопрос о порядке, условиях и способах приватизации муниципальной собственности, поступлении доходов от приватизации ее объектов в местный бюджет.

### *Рекомендуемая литература*

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Федеральный закон от 7.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2456 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 № 178-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
4. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 № 161-ФЗ // СЗ РФ. 2002.

- № 48. Ст. 4746 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. (с послед. измен.) № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федеральный закон от 30.11.1994 (с последними изменениями) № 51-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 14, 19, 23 ; № 7. Ст. 775 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. (с послед. измен.) № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  8. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ ; часть вторая : Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 134 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  9. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. (ред. от 2 августа 2005 г.) «Об утверждении правил составления передаточного (разделительного) акта по имущественным обязательствам органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 161 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
  10. Кожевников, О.А. Дискуссионные вопросы права субъекта РФ перераспределять полномочия органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ через призму конституционно-правовой и экономической основы местного самоуправления / О.А. Кожевников // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. – 2016. – № 1. – С. 34–40.
  11. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.

## **Занятие 16. Экономическая основа местного самоуправления**

### *Доклады*

1. Местный бюджет. Порядок формирования, доходная и расходная части местного бюджета.
2. Межбюджетные отношения в системе местного самоуправления.
3. Доходные источники местных бюджетов (закрепленные доходы, местные налоги).
4. Основные направления расходования средств муниципального бюджета. Муниципальный заказ.

### *Кейс-задачи*

1. Глава муниципального образования в целях пополнения бюджета муниципалитета издал распоряжение, согласно которому предприятия, расположенные на территории муниципалитета, обязаны уплачивать налог на имущество предприятий в бюджет муниципалитета. Собственники предприятий обратились в прокуратуру с жалобой на действия главы муниципального образования. Подготовьте ответ на жалобу от имени прокурора муниципального образования.
2. Глава администрации городского округа принял постановление, которым предоставил ООО «Мастер» льготу по налогу на добавленную стоимость в размере 50 %, а по земельному налогу – в размере 75 %. Данное постановление было опротестовано прокуратурой. Какие положения законодательства нарушены постановлением главы администрации?

### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара. Кроме того, решаются ситуационные задачи с последующим обсуждением решений.

Исследуя вопрос о местном бюджете, сначала следует детально рассмотреть его структуру, а также выделить основные принципы его формирования. Говоря о консолидированном бюджете муниципального района, отметьте, что полномочия администрации поселения по бюджетным вопросам могут полностью или частично осуществляться на договорной основе администрацией муници-

пального района. Рассмотрите бюджетный процесс и выделите его основные этапы, а также правовые субъекты, принимающие в нем участие. Укажите, что большинство муниципалитетов России в настоящее время имеют дефицитный бюджет, всесторонне проанализируйте причины данного явления.

Говоря о межбюджетных отношениях в системе местного самоуправления РФ, необходимо сказать о законодательно закреплённом механизме выравнивания бюджетной обеспеченности на уровне субъекта РФ исходя из критерия бюджетной обеспеченности в расчёте на одного жителя. Разберите это на примере Самарской области. Укажите, каким образом формируются региональные фонды финансовой поддержки муниципальных образований в РФ. Далее следует подробно осветить практику предоставления муниципалитетам дотаций, субсидий и субвенций из вышестоящих бюджетов. Объясните правовые особенности предоставления всех указанных выше разновидностей трансфертов в местные бюджеты.

Детально изучите доходные источники местных бюджетов (закреплённые доходы, местные налоги). Проанализируйте доходные источники бюджета на примере г.о. Тольятти или любого другого крупного муниципалитета Самарской области. Обозначьте основные направления расходования средств муниципального бюджета и для закрепления знаний сделайте анализ расходной части бюджета г.о. Тольятти или любого другого крупного муниципалитета Самарской области.

Исследуя вопрос о муниципальном заказе, необходимо детально изучить имеющуюся нормативно-правовую базу, регулирующую контрактную систему закупок товаров, работ и оказания услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (в первую очередь Федеральный закон № 44-ФЗ). Поясните, что такое муниципальный грант. Расскажите о порядке формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа, а также перечислите случаи, когда он может размещаться и без проведения конкурса.

### *Рекомендуемая литература*

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Федеральный закон от 7.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2456 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 № 178-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
4. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 № 161-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. (с послед. измен.) № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федеральный закон от 30.11.1994 (с последними изменениями) № 51-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 14, 19, 23 ; № 7. Ст. 775 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. (с послед. измен.) № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ ; часть вторая : Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 134 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. (ред. от 2 августа 2005 г.) «Об утверждении правил составления передаточного (разделительного) акта по имущественным обязательствам органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 161 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
10. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.

## **Тема 2.5. Гарантии местного самоуправления**

### **Занятие 17. Гарантии местного самоуправления**

#### *Доклады*

1. Понятие гарантий местного самоуправления: общие и специальные (юридические) гарантии.
2. Гарантии территориальной организации местного самоуправления.
3. Гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления.
4. Гарантии экономической самостоятельности местного самоуправления.
5. Судебная и иные правовые формы защиты местного самоуправления.

#### *Методические указания по проведению занятия*

Занятие проводится в форме семинара.

Рассмотрение темы начинается с уяснения понятия и видов гарантий, обеспечивающих реализацию конституционного права населения муниципального образования на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою юридическую ответственность. Говоря об общих гарантиях, дайте определение их понятия и расскажите, что подразумевается под экономическими, политиче-

скими и духовными гарантиями местного самоуправления. Уделите особое внимание специальным (юридическим) гарантиям, способствующим соблюдению и защите нарушенных полномочий органов местного самоуправления от неправомерных действий (актов) органов государственной власти.

Представьте подробную характеристику гарантий территориальной организации местного самоуправления, а также организационной и экономической самостоятельности местного самоуправления. Особенно внимательно следует разобрать конституционно-правовые гарантии, обеспечивающие данную самостоятельность, остановившись подробнее на том, что важнейшей гарантией, обеспечивающей финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления, является исключительное право на муниципальную собственность и местный бюджет. Расскажите, как данная гарантия реализуется на практике, какие проблемы при этом являются первоочередными.

При рассмотрении судебной формы защиты местного самоуправления необходимо руководствоваться следующими исходными позициями:

- 1) в соответствии с ч. 1 ст. 46 Конституции РФ в зависимости от характера нарушаемого права (свободы) каждый человек (гражданин) имеет право на судебную защиту;
- 2) в соответствии со ст. 133 Конституции РФ местное самоуправление в России гарантируется правом на судебную защиту.

Отметьте, что в зависимости от подсудности защита прав местного самоуправления может осуществляться судами общей юрисдикции, арбитражными судами, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, Конституционным судом РФ. В содержании соответствующего доклада необходимо привести примеры наиболее значимых дел с указанием конкретного вида судопроизводства, а также рассмотреть имеющуюся статистику дел по защите прав местного самоуправления в судебной практике РФ. Особое внимание следует уделить рассмотрению специфики дел об оспаривании муниципальными органами нормативных правовых актов в области местного самоуправления федерального и регионального уровня.



### *Рекомендуемая литература*

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с послед. измен.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Европейская хартия местного самоуправления: (принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
4. Закон Российской Федерации от 27.04.1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
5. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / под ред. Т.Г. Морщаковой. – Москва : Городец-издат, 2003. – 480 с. – ISBN 5-9258-0076-1.
6. Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / Сост. Б.А. Горохов ; под ред. В.М. Жуйкова. – Москва : Городец-издат, 2003. – 477 с. – ISBN 5-9258-0075-3.
7. Защита прав местного самоуправления арбитражными судами России. Т. 3 / А.А. Арифалин [и др.] ; под ред. А.А. Арифалина. – Москва : Городец-издат, 2003. – 477 с. – ISBN 5-9258-0077-Х.
8. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.
9. Свирин, Ю.А. Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в России : монография / Ю.А. Свирин. – Москва : Манускрипт, 2004. – 192 с.

## **Тема 2.6. Ответственность, контроль и надзор в системе местного самоуправления**

### **Занятие 18. Ответственность, контроль и надзор в системе местного самоуправления**

#### *Доклады*

1. Понятие ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципальном праве.
2. Ответственность депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением.
3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

#### *Кейс-задачи*

1. Районный референдум принял решение о запрещении на всей территории района торговли привозимыми из других мест картофелем и иными овощами в связи с их перепроизводством в районе. Ряд его жителей, которые голосовали против указанного решения, обжаловали его в суд. Охарактеризуйте порядок обжалования в суд решений, принимаемых местными сообществами и их органами.
2. Губернатор Саратовской области ввел своим постановлением в городе Балашове временную финансовую администрацию из числа сотрудников министерства финансов области. Правомерны ли действия губернатора? Обоснуйте свой ответ.
3. Население муниципального образования обратилось к губернатору области с предложением отозвать главу данного муниципального образования. Губернатор назначил дату проведения отзыва и отдал распоряжение областной избирательной комиссии организовать процедуру отзыва. Оцените действия губернатора. Как законодательно регулируется процедура отзыва главы муниципального образования?

#### *Методические указания по проведению занятия*

Занятия проводятся в форме семинара. Кроме того, решаются ситуационные задачи с последующим обсуждением решений.

Рассмотрение темы студент должен начать с определения круга субъектов, перед которыми несут ответственность органы местного самоуправления и его должностные лица, а также основных форм этой ответственности.

Отметьте, что основанием для ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами являются действия органов и должностных лиц местного самоуправления, нарушающие права и свободы граждан, причиняющие имущественный и иной ущерб физическим и юридическим лицам. В этом случае ответственность наступает в судебном порядке. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены основания ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством. Общим основанием данного вида ответственности является: нарушение органами местного самоуправления и должностными лицами Конституции РФ, конституции или устава субъекта РФ, а также устава муниципального образования. Форма проявления этой ответственности – прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления (выборного и иного), а также выборного должностного лица местного самоуправления. Решение о прекращении их полномочий вправе принять только законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Следует иметь в виду, что основанием для рассмотрения данного решения законодательным (представительным) органом субъекта РФ является заключение соответствующего суда субъекта РФ (Верховного суда республики, краевого, областного или городского (города федерального значения)) о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления (выборного должностного лица местного самоуправления) Конституции РФ, конституции, уставу субъекта РФ, уставу муниципального образования.

Объясните, почему представляется крайне важным в российском обществе решить проблему обеспечения независимости органов и должностных лиц муниципалитета от местного населения в принятии и реализации решений по вопросам местного значения. Как вы понимаете значение правовой категории «утрата доверия населе-

ния», являющейся важнейшим элементом народовластия в целом? Порядок и условия данной ответственности определяются не в федеральном законе, а в уставе муниципалитета, поэтому представляется целесообразным проанализировать на занятии правовое закрепление данной категории в уставах различных муниципалитетов.

В завершение изучения темы студент должен знать основания и порядок наступления юридической ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством, физическими и юридическими лицами, а также ее формы. Говоря об ответственности данных органов перед государством, подробнее остановитесь на случаях ненадлежащего осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий и приведите соответствующие примеры из практики. Затем раскройте процедуру отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, а также роспуска представительного органа муниципального образования и отрешения от должности главы муниципального образования или/и главы местной администрации. Объясните, почему практика подобных отзывов в России не получила широкого распространения, и, опираясь на международный опыт, укажите, какие изменения и дополнения в действующее законодательство следует внести, для того чтобы связанные с этим правовые нормы перестали быть «спящими».

#### *Рекомендуемая литература*

1. Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 07.03.2017) «О Прокуратуре Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Закон Российской Федерации от 27.04.1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.

4. Приказ Генпрокуратуры России от 29.08.2014 № 454 (ред. от 09.03.2017) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
5. Приказ Генпрокуратуры России от 31.03.2008 № 53 (ред. от 06.06.2017) «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
6. Приказ Генпрокуратуры России от 19.11.2009 № 362 (ред. от 17.11.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
7. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
8. Губенко, А.В. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах / А.В. Губенко // Законность. – 2016. – № 9. – С. 19–20.
9. Комин, Л.В. Из практики прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав граждан / Л.В. Комин // Прокурор. – 2016. – № 2. – С. 88–91.
10. Медведев, С.М. Органы местного самоуправления и их должностные лица: некоторые вопросы юридической ответственности / С.М. Медведев // Мир политики и социологии. – 2013. – № 10. – С. 40–48.
11. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.

12. Умрихин, М.В. Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере капремонта многоквартирных домов / М.В. Умрихин // Прокурор. – 2016. – № 3. – С. 60–63.

### **Занятие 19. Ответственность, контроль и надзор в системе местного самоуправления**

#### *Доклады*

1. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.
2. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.
3. Обжалование в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц местного самоуправления.

#### *Кейс-задачи*

1. Кирпичный завод предъявил иск администрации городского поселения, работники которой своими неправомерными действиями причинили заводу материальный ущерб. Глава администрации заявил, что иск должен быть предъявлен непосредственному виновнику в нанесении заводу ущерба. Прав ли глава администрации? Перечислите формы ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления. Обоснуйте ответ ссылками на нормативные правовые акты.
2. Приказ, распоряжение, указание, согласие, протест, заявление, заключение, предупреждение, предостережение, санкция, постановление, представление, обзор судебной практики, аналитическая справка. Какие из перечисленных правовых актов можно отнести к актам прокурорского надзора? Какими нормативными правовыми актами регулируется их вынесение?
3. В прокуратуре Н-ского района Н-ской области было проверено изданное главой администрации Н-ского района Н-ской области распоряжение № 324 от 30.06.2018, согласно которому редактору районной газеты «Наше Время» предписывалось опубликовать в газете список лиц, имеющих задолженность по оплате проживания в домах муниципального жилищного фонда с указанием

фамилий должников, их домашних адресов и сумм задолженности (списки прилагались к распоряжению). Прокурор Н-ского района счел данное распоряжение незаконным, нарушающим конституционные права граждан, указанных в приложенных к распоряжению списках, и внес главе администрации района протест. Однако глава администрации данный протест по результатам рассмотрения оставил без удовлетворения. Дайте правовую оценку указанному распоряжению. Действительно ли его исполнение редактором газеты повлечет нарушение конституционных прав граждан, и если да, то каких именно? Правомерны ли действия прокурора?

4. Представительным органом местного самоуправления города К. 25 декабря были приняты решения об установлении местных налогов и сборов на следующий год и о принятии местного бюджета. Прокурором города К. был внесен протест на принятые решения. В протесте указано, что решения были приняты без заключения местной администрации, а также без проведения публичных слушаний. Обоснован ли протест прокурора?
5. Прокурор Ставропольского района обратился в суд, требуя отменить акт главы администрации района как противоречащий закону. Глава администрации заявляет, что он и сам бы отменил его, но сначала нужно было внести протест на этот акт, а не обращаться сразу в суд. Прав ли в данном случае глава администрации района?

#### ***Методические указания по проведению занятия***

Занятие проводится в форме семинара. Кроме того, решаются ситуационные задачи с последующим обсуждением решений.

Изучение данной темы необходимо начать с выяснения вопроса об основаниях и видах ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами. Для более полного определения ее правовых оснований разберите порядок обжалования в суд действий и решений местной власти, нарушающих права и свободы граждан. Перечислите виды неблагоприятных последствий для органов и должностных лиц местного самоуправления, которые могут быть определены судами в соответствии с действующим законодательством.

Далее следует дать подробную характеристику форм государственного и общественного контроля деятельности местного самоуправления. Руководствуясь ст. 8 Европейской хартии о местном самоуправлении, выделите основные критерии, предъявляемые к государственному контролю за деятельностью органов местного самоуправления. Перечислите правоохранительные органы, осуществляющие контроль и надзор в системе местного самоуправления, и детально охарактеризуйте их полномочия в рамках обеспечения соблюдения законности в организации и деятельности местного самоуправления. Говоря о прокурорском надзоре, следует исходить из того, что в соответствии со ст. 1, 21, 26 Федерального закона № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» прокуратура осуществляет надзор:

- 1) за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов органами местного самоуправления, их должностными лицами;
- 2) за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- 3) за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Укажите, какие действия прокурор вправе предпринимать при осуществлении возложенных на него функций, а также то, какие надзорные меры он вправе по своему усмотрению применить.

Отметьте также, что контроль за соблюдением законности в организации и деятельности местного самоуправления обеспечивается и органами государственной власти субъектов РФ. Определите формы данного контроля и приведите соответствующие примеры из российской муниципальной практики.

И в завершение, исследуя вопрос об обжаловании в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, следует уяснить, что к таковым относятся решения, принятые на местном референдуме, муниципальных выборах, сходе граждан, а также в результате голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления и голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципалитета. Укажите основания и порядок обжалования соответствующих решений, сроки подачи и рассмотрения таких жалоб и заявлений.



### *Рекомендуемая литература*

1. Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 07.03.2017) «О Прокуратуре Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
3. Закон Российской Федерации от 27.04.1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
4. Приказ Генпрокуратуры России от 29.08.2014 № 454 (ред. от 09.03.2017) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
5. Приказ Генпрокуратуры России от 31.03.2008 № 53 (ред. от 06.06.2017) «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
6. Приказ Генпрокуратуры России от 19.11.2009 № 362 (ред. от 17.11.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.
7. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/online>.

8. Губенко, А.В. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах / А.В. Губенко // Законность. – 2016. – № 9. – С. 19–20.
9. Комин, Л.В. Из практики прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав граждан / Л.В. Комин // Прокурор. – 2016. – № 2. – С. 88–91.
10. Медведев, С.М. Органы местного самоуправления и их должностные лица: некоторые вопросы юридической ответственности / С.М. Медведев // Мир политики и социологии. – 2013. – № 10. – С. 40–48.
11. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.
12. Умрихин, М.В. Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере капремонта многоквартирных домов / М.В. Умрихин // Прокурор. – 2016. – № 3. – С. 60–63.

## МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЕ

Самостоятельная работа — это форма организации учебного процесса, предполагающая изучение студентом теоретического материала, выполнение определенных работ по заданию преподавателя, направленных на формирование необходимых компетенций.

В ходе самостоятельной работы студент выполняет следующие виды работ:

- систематизирует, обобщает, углубляет, закрепляет полученные теоретические знания по конкретным темам учебной дисциплины;
- изучает и анализирует нормативные правовые акты;
- анализирует конкретные ситуации (казусы);
- принимает решения по спорным вопросам, ситуациям.

В процессе самостоятельной работы студент должен изучить основную учебную литературу:

- 1) Братановский, С.Н. Основы местного самоуправления. Курс лекций : учеб. пособие / С.Н. Братановский. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. — 168 с. — ISBN 978-5-238-01576-7;
- 2) Местное самоуправление и муниципальное управление : учебник / под ред. А.С. Прудникова, М.С. Трофимова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. — 544 с. — ISBN 978-5-238-01866-9;
- 3) Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. — Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. — 784 с. — ISBN 978-5-904000-35-6;
- 4) Упоров, И.В. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / И.В. Упоров, О.В. Старков. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 519 с. — ISBN 978-5-238-02596-4.

Основную учебную литературу студенты могут изучать в режиме онлайн в электронных библиотечных системах ZNANIUM, IPRBooks, доступ к которым предоставляет университет. Для от-

крытия доступа студентам необходимо в научной библиотеке ТГУ получить логин и пароль.

Рекомендованные нормативные правовые акты можно посмотреть в компьютерных классах ТГУ, где предоставлен доступ к СПС «КонсультантПлюс».

Также можно пользоваться различными интернет-ресурсами, например:

- КонсультантПлюс [Электронный ресурс] : справочная правовая система КонсультантПлюс. – URL к журн.: <http://www.consultant.ru>;
- Гарант.РУ [Электронный ресурс] : информационно-правовой портал. – URL к журн.: <http://www.garant.ru>;
- Государственная дума ФС РФ – [www.duma.ru](http://www.duma.ru);
- Конституционный суд РФ – <http://www.ksrf.ru>;
- Официальный сервер органов государственной власти Российской Федерации – <http://www.gov.ru>;
- Российская государственная библиотека – <http://www.rsl.ru>.

Работу над каждой темой занятия следует начинать с тщательного изучения плана практического занятия и списка рекомендованной литературы и источников, затем необходимо обратиться к материалам лекции и основным учебникам, так как они составляют теоретическую базу процесса обучения. Однако ограничиваться только этим нельзя. Полноценные ответы на вопросы практических занятий можно подготовить лишь на основе анализа источников и изучения специальной литературы. Делать это надо планомерно, целенаправленно, с достаточно глубоким усвоением изучаемого материала, которое позволило бы надежно аргументировать каждое выступление. После этого желательно прочитать дополнительную литературу, указанную в списке.

При подготовке к ответам на вопросы или при работе над докладом рекомендуется составить конспект. Хорошо составленный конспект помогает усвоить материал. В конспекте кратко излагается основная сущность учебного материала. Конспект целесообразно составлять целиком на тему. При этом имеется возможность всегда дополнять составленный конспект выдержками из научных статей, учебников, данными из Интернета и других источников.

Таким образом, конспект становится сборником необходимых материалов, куда студент вносит всё новое, что он изучил, узнал. Такие конспекты представляют большую ценность при подготовке к семинарским занятиям.

Серьезным дополнением к докладу является грамотно подготовленная презентация. Она предполагает сочетание информации различных типов: текста, графических изображений, музыкальных и звуковых эффектов, анимации и видеотрегментов. Поэтому необходимо учитывать специфику комбинирования фрагментов информации различных типов. Кроме того, оформление и демонстрация каждого из перечисленных типов информации также подчиняются определенным правилам. Так, для текстовой информации важен выбор шрифта, для графической – яркость и насыщенность цвета, для наилучшего их совместного восприятия необходимо оптимальное взаиморасположение на слайде. На слайдах презентации не пишется весь тот текст, который произносит докладчик (во-первых, в этом случае сам факт произнесения доклада теряет смысл, так как аудитория обычно умеет читать, а во-вторых, длинный текст на слайде плохо воспринимается и только мешает слушанию и пониманию смысла). Текст на слайде должен содержать только ключевые фразы (слова), которые докладчик развивает и комментирует устно. Если презентация является основой устного доклада, то слайд должен содержать краткое перечисление всех основных вопросов, которые будут рассмотрены в докладе.

Решение каждой задачи, как правило, состоит из нескольких этапов. При подготовке к семинару студенту следует приступать к решению задач и ситуационных заданий лишь после освоения теоретического материала, так как успешное разрешение конкретных жизненных ситуаций невозможно без глубокого и полного знания теоретического материала и норм действующего законодательства. При решении задачи студент прежде всего должен выделить нормативные акты и материалы судебной практики, относящиеся к данной ситуации. Данную проблему поможет разрешить список нормативных актов и материалов судебной практики, прилагаемый к каждой теме. Тексты нормативных актов и материалов судебной практики студент может использовать, обращаясь к СПС Консульт

тантПлюс. Далее следует упорядочить (как правило, легче всего в хронологической последовательности) все факты, приведенные в тексте задачи, вычленив те из них, которые имеют решающее значение. Отвечая на поставленные в задании вопросы, не следует ограничиваться односложным ответом «да» или «нет». В любом случае студент должен пояснить свою точку зрения, аргументируя свою позицию теоретическими знаниями, а также цитатами из действующих нормативных актов и ссылками на материалы судебной практики, правильно указывая названия цитируемого источника и точное место в нем (абзац, подпункт, пункт, часть, статья). При этом студенту совершенно необязательно зачитывать весь нормативный акт: от него требуется процитировать лишь ту часть правового акта, которая относится к данной задаче. Ответы на вопросы практических занятий рекомендуется кратко записывать в отдельной тетради. Листы тетради желательно поделить пополам, чтобы в ходе занятия вносить в свои записи поправки и дополнения. Такая тетрадь является надежным подспорьем для подготовки к зачету с оценкой.

Предлагаемые планы изучения тем являются обязательными, однако они не должны сковывать инициативу студента. Если при чтении источников и литературы возникнут дополнительные вопросы, студент может их сформулировать и по согласованию с преподавателем вынести на обсуждение. Возможно также и выступление с кратким – на 10–15 минут – докладом по какой-либо проблеме.

Методика построения занятий обеспечивает выполнение цели изучения дисциплины и решение поставленных задач. Если цель не достигнута, следует обратиться за консультацией к преподавателю или использовать дополнительную литературу и информацию из Интернета и других источников.

## ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ

1. Понятие и предмет муниципального права РФ.
2. Нормативные правовые источники муниципального права РФ.
3. Устав муниципального образования (понятие, структура, особенности содержания).
4. Особенности правового регулирования отношений в сфере местного самоуправления.
5. Муниципально-правовые отношения и их субъекты.
6. Муниципальное образование как субъект муниципального права: понятие и виды.
7. Место муниципального права в правовой системе Российской Федерации.
8. Наука муниципального права: понятие, предмет, цели, задачи, система, источники.
9. Исторические основы местного самоуправления в России: крестьянская община, казачье и дворянское самоуправление.
10. Местное самоуправление в Российской империи. Земское и городское самоуправление в России.
11. Организация местной власти в Советском государстве.
12. Понятие местного самоуправления. Местное самоуправление как одна из конституционно-правовых основ государственного устройства Российской Федерации.
13. Основные принципы организации местного самоуправления.
14. Функции местного самоуправления.
15. Организационные формы осуществления местного самоуправления.
16. Местный референдум (понятие, вопросы, выносимые на референдум, порядок проведения).
17. Муниципальные выборы (понятие, основные принципы, порядок организации и проведения).

18. Правотворческая инициатива.
19. Местные бюджеты. Доходы и расходы местных бюджетов.
20. Голосование по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления.
21. Сходы, собрания, конференции граждан.
22. Правовое регулирование непосредственных форм осуществления гражданами местного самоуправления.
23. Понятие и система органов местного самоуправления.
24. Муниципальная собственность. Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом.
25. Муниципальный заказ. Порядок формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа.
26. Система муниципальных правовых актов.
27. Устав муниципального образования: структура, порядок принятия и государственной регистрации.
28. Муниципальные правовые акты: порядок подготовки, вступления в силу, отмена и приостановление их действия.
29. Юридическая ответственность органов местного самоуправления.
30. Юридическая ответственность должностных лиц местного самоуправления.
31. Формирование органов местного самоуправления. Модели организации муниципальной власти.
32. Межмуниципальное сотрудничество.
33. Представительный орган местного самоуправления. Правовое положение депутата представительного органа местного самоуправления.
34. Глава муниципального образования: понятие, место в системе органов местного самоуправления. Полномочия главы муниципального образования.



35. Правовой статус местной администрации как исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.
36. Правовые акты должностных лиц местной администрации.
37. Глава местной администрации: порядок вступления в должность, полномочия, прекращение полномочий главы местной администрации.
38. Муниципальная служба: правовой статус муниципального служащего.
39. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы.
40. Отзѣв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.
41. Обращения граждан в органы местного самоуправления: понятие, виды, правовая основа, порядок рассмотрения.
42. Публичные слушания: понятие, виды (обязательные и необязательные), организация и проведение.
43. Территориальное общественное самоуправление: понятие и характеристика.
44. Полномочия органов местного самоуправления в бюджетно-финансовой сфере.
45. Полномочия органов местного самоуправления в сфере образования.
46. Полномочия органов местного самоуправления в области культуры, физической культуры и спорта.
47. Полномочия органов местного самоуправления в жилищно-коммунальной сфере.
48. Наделение местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.
49. Гарантии местного самоуправления: понятие, виды.
50. Система сдержек и противовесов в местном самоуправлении.

51. Разграничение государственной власти и местного самоуправления: организационные и территориальные аспекты.
52. Полномочия местного самоуправления в области охраны окружающей среды.
53. Полномочия местного самоуправления в области строительства и транспорта.
54. Полномочия местного самоуправления в области торгового и бытового обслуживания населения.
55. Полномочия местного самоуправления в области охраны здоровья населения.
56. Полномочия местного самоуправления в области охраны общественного порядка.
57. Полномочия местного самоуправления в области социальной защиты населения.
58. Полномочия местного самоуправления в области связи и информатизации.
59. Комитеты и комиссии представительных органов в системе местного самоуправления.
60. Должностные лица в системе органов местного самоуправления: понятие, должности, подотчетность.
61. Полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления.
62. Прокурорский надзор за деятельностью органов и должностных лиц в системе местного самоуправления.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Братановский, С.Н. Основы местного самоуправления. Курс лекций : учеб. пособие / С.Н. Братановский. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 168 с. – ISBN 978-5-238-01866-9.
2. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юристь, 2004. – 559 с. – ISBN 5-7975-0282-8.
3. Местное самоуправление и муниципальное управление : учебник / под ред. А.С. Прудникова, М.С. Трофимова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 544 с. – ISBN 978-5-238-01866-9.
4. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / С.Ю. Наумов [и др.] ; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 784 с. – ISBN 978-5-904000-35-6.
5. Упоров, И.В. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / И.В. Упоров, О.В. Старков. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 519 с. – ISBN 978-5-238-02596-4.
6. Чаннов, С.Е. Муниципальное право : учебник и практикум / С.Е. Чаннов. – Москва : Юрайт, 2018. – 328 с. – ISBN 978-5-534-07768-1.

## ГЛОССАРИЙ

**Выборное должностное лицо местного самоуправления** — должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

**Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность местного самоуправления**, — закрепленные Конституцией РФ и законодательством о местном самоуправлении организационные основы местного самоуправления, а также правовые принципы определения компетенции органов местного самоуправления.

**Глава муниципального образования** — выборное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования.

**Депутат (местный, муниципальный)** — член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения.

**Должностное лицо местного самоуправления** — выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

**Местная администрация** — исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, который в соответствии с уставом муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и полно-

мочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

**Местное самоуправление в Российской Федерации** – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

**Муниципальная должность** – должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

**Муниципальное образование** – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

**Муниципальные выборы** – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований в целях формирования органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

**Муниципальный правовой акт** – решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправле-

ния по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

**Муниципальный служащий** — гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

**Органы местного самоуправления** — избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

**Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления** — совокупность закрепленных в нормах муниципального права неблагоприятных правовых последствий, которые могут наступать в случае принятия противоправных решений или ненадлежащего осуществления органами и должностными лицами полномочий (прав) по решению вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий.

**Полномочия органов местного самоуправления** — неразрывное единство их прав и обязанностей, закрепляемых в уставе муниципального образования в соответствии с требованиями Конституции РФ, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ и необходимых для решения соответствующих вопросов местного значения, исчерпывающий перечень которых определен для каждого вида муниципального образования в Федеральном

законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**Представительный орган местного самоуправления** — выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения муниципального образования и принимать от его имени муниципальные правовые акты, действующие на территории муниципального образования.

**Устав муниципального образования** — особый муниципальный правовой акт муниципального образования, принимаемый населением муниципального образования непосредственно или представительным органом местного самоуправления на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, в котором определяются формы осуществления местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, его территориальная и финансово-экономическая основы, а также порядок организации и деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, их компетенция по решению вопросов местного значения и ответственность перед населением и государством.

**Финансово-экономическая основа местного самоуправления** — регулируемые нормами муниципального права общественные отношения, связанные с формированием, управлением и распоряжением муниципальным имуществом, средствами местного бюджета и другими местными финансами в интересах населения муниципального образования.

**Функции местного самоуправления** — основные направления деятельности муниципального образования в соответствии с возложенными на местное самоуправление действующим законодательством задачами и целями по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий.