

Министерство образования и науки Российской Федерации

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ (ТУСУР)

С. А. Татаринов

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Курс лекций

Томск
«Эль Контент»
2011

УДК 342.553(470)(075.8)

ББК 67.621.011.2я73

Т 232

Рецензенты:

Кровельщикова В. В., канд. юр. наук, доцент кафедры конституционного и международного права Томского государственного университета;

Кашенов А. Т., канд. юр. наук, доцент кафедры теории права ТУСУРа

Татаринов С. А.

Т 232 Муниципальное право Российской Федерации : курс лекций / С. А. Татаринов. — Томск: Эль Контент, 2011. — 60 с.

ISBN 978-5-4332-0016-6

Настоящий курс лекций по изучению курса «Муниципальное право Российской Федерации» разработан в целях организационно-методического обеспечения преподавания данной учебной дисциплины в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта подготовки специалистов высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция». Предлагаемый комплекс курса «Муниципальное право Российской Федерации» включает в себя: программу изучения курса; разработанные к каждой теме занятий контрольные вопросы; задания для выполнения контрольных работ; словарь основных терминов; вопросы к итоговому зачету или экзамену; примерный перечень тем реферативных и дипломных работ.

УДК 342.553(470)(075.8)

ББК 67.621.011.2я73

ISBN 978-5-4332-0016-6

© Татаринов С. А., 2011

© Оформление.

ООО «Эль Контент», 2011

Оглавление

Введение	4
1 Муниципальное право как отрасль российского права	6
1.1 Понятие муниципального права и его место в системе российского права	6
1.2 Предмет и метод отрасли муниципального права	7
1.3 Муниципально-правовые нормы	8
1.4 Муниципально-правовые отношения	9
1.5 Источники муниципального права	10
2 Территориальная и компетенционная основы местного самоуправления	13
2.1 Понятие и сущность местного самоуправления	13
2.2 Территориальная основа местного самоуправления	16
3 Представительный орган муниципального образования	20
4 Глава муниципального образования	24
5 Местная администрация	27
6 Формы прямого волеизъявления граждан в системе местного самоуправления	29
6.1 Местный референдум	30
6.2 Муниципальные выборы	30
6.3 Правотворческая инициатива граждан	31
6.4 Территориальное общественное самоуправление	32
6.5 Публичные слушания	33
7 Финансово-экономическая основа местного самоуправления	35
7.1 Муниципальное имущество	35
7.2 Местный бюджет	36
8 Межмуниципальное сотрудничество в Российской Федерации	38
Тематика контрольных работ	41
Заключение	48
Литература	49
Глоссарий	53

ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемый учебно-методический комплекс по изучению курса «Муниципальное право Российской Федерации» разработан в целях организационно-методического обеспечения преподавания данной учебной дисциплины в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта подготовки специалистов высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция».

Учебно-методический комплекс курса «Муниципальное право Российской Федерации» включает в себя: программу изучения курса; задания к практическим занятиям; разработанные к каждой теме занятий контрольные вопросы; задания для выполнения контрольных работ; словарь основных терминов; вопросы к итоговому зачету или экзамену; примерный перечень тем реферативных и дипломных работ.

Необходимо отметить, что, учитывая всеобъемлющий характер деятельности органов местного самоуправления, изучение курса «Муниципальное право Российской Федерации» преследует задачу формирования у студентов-юристов междисциплинарных знаний, которые ими будут востребованы в будущей профессиональной деятельности. Формирование таких системных знаний предполагает предшествующее освоение студентами предмета конституционного, административного, финансового, гражданского, экологического и земельного права.

Выполнение контрольных работ студентами направлено на получение ими как теоретических знаний, так и практических навыков и предусматривает письменные исчерпывающие ответы на сформулированные вопросы и решения практических казусов из числа задач, приведенных в заданиях к семинарским (практическим) занятиям.

Важную роль во внеаудиторной подготовке студентов имеет также самостоятельная работа по изучению специальной литературы и посещение консультаций. В целом самостоятельная работа подразумевает конспектирование литературных источников и оценку пройденного учебного материала. На консультации студент может восполнить пробелы в знаниях, допущенных на занятиях, задать вопросы преподавателю и высказать свои соображения. Для оказания необходимой методической помощи студентам в освоении курса муниципального права в учебно-методический комплекс включен словарь основных терминов, используемых при изучении данной отрасли права.

Студентам всех форм обучения, проявившим особый интерес к исследованию вопросов муниципального права Российской Федерации, предлагается примерная тематика написания реферативных и дипломных работ.

Соглашения, принятые в книге

Для улучшения восприятия материала в данной книге используются пиктограммы и специальное выделение важной информации.



.....
Эта пиктограмма означает определение или новое понятие.
.....



.....
**Вопросы и задания для самоконтроля
по лекции**
.....

Лекция 1

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

- 1) *Понятие муниципального права и его место в системе российского права.*
- 2) *Предмет и метод отрасли муниципального права.*
- 3) *Муниципально-правовые нормы.*
- 4) *Муниципально-правовые отношения.*
- 5) *Источники муниципального права.*

1.1 Понятие муниципального права и его место в системе российского права

Муниципальное право является комплексным правовым образованием. Изучение данной темы необходимо начать с выяснения вопроса о понятии муниципального права, его месте в отечественной правовой системе, его соотношении с другими отраслями права.

Наименование отрасли берет начало от лат. *municipium* — самоуправляющаяся община. В законодательстве о местном самоуправлении термины *муниципальный*, *местный* применяются как равнозначные.



.....
Муниципальное право России — это совокупность институтов права и норм, являющихся результатом правотворчества на уровнях муниципального образования, субъекта Федерации и Российской Федерации в целом. Соответственно, муниципальное право отражает интересы, которые формируются и регулируются на каждом из этих уровней, а также взаимодействие таких уровней и соотношение их интересов.
.....

Муниципальное право является комплексной отраслью права, объединяющей правовые нормы, регулирующие общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления организации и функционирования местного самоуправления.

1.2 Предмет и метод отрасли муниципального права

Выступая в качестве комплексной отрасли российского права, муниципальное право имеет собственный предмет и метод регулирования общественных отношений.



.....
Предметом муниципального права служит совокупность отношений, складывающиеся в процессе осуществления права населения муниципального образования на местное самоуправление.
.....

Раскрывая предмет муниципального права, следует выделить следующие виды общественных отношений, составляющие предмет муниципального права:

- 1) отношения, возникающие в ходе организации и проведения муниципальных выборов и формирования населением 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, разграничения 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, регламентации правового статуса муниципальных служащих;

- 9) отношения, возникающие в связи с обеспечением гарантий реализации прав населения муниципального образования на местное самоуправление и защитой его прав от неправомерных действий или актов органов государственной власти, установлением ответственности органов местного самоуправления перед населением, государством и юридическими лицами.

Именно особенности предмета муниципального права обуславливают специфику методов правового регулирования общественных отношений нормами муниципального права. Такими основными методами регулирования в муниципальном праве являются императивный и диспозитивный. Одновременно, характеризуя действие каждого из вышеуказанных методов муниципального права, следует иметь в виду то, что императивный метод применяется в регулировании участия муниципальных образований в публично-правовых отношениях, а диспозитивный используется для регламентации деятельности органов местного самоуправления как участников частноправовых отношений.

Широкое использование различных методов правового регулирования общественных отношений в муниципальном праве предопределяется характером воздействия муниципально-правовых норм, которые заимствованы из других базовых отраслей российского права (конституционное, административное, финансовое, гражданское, земельное и т. д.).

1.3 Муниципально-правовые нормы



Муниципальные нормы — правила поведения, закрепляющие права и обязанности субъектов муниципальных правоотношений.

Нормы муниципального права подразделяются в зависимости от того, какие функции, цели правового регулирования они обеспечивают. Поскольку базовые для права в целом функции позитивного регулирования и охраны реализуются и средствами рассматриваемой отрасли, то первичным является деление ее норм на регулятивные и охранительные.

Регулятивные нормы закрепляют компетенцию муниципальных образований, иных субъектов местного самоуправления, правовой статус граждан в сфере местного самоуправления, порядок осуществления функций местного самоуправления. Охранительные нормы закрепляют составы правонарушений в сфере местного самоуправления, организации и деятельности органов местного самоуправления, непосредственного отправления населением муниципальных функций.

Регулятивные нормы, в свою очередь, делятся: на дефинитивные нормы, нормы-принципы, нормы-цели, нормы-гарантии, коллизионные нормы, а также обязывающие, запрещающие и управомочивающие нормы.

Виды норм по характеру велений. По характеру содержащихся в них велений выделяют нормы императивные, диспозитивные и рамочные. Называют также рекомендательные нормы, не имеющие властно-волевой основы. Таковы, например, положения модельных уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов, подготавливаемые органами власти ряда субъектов Федерации.

Виды норм по субъектам правотворчества. По субъектам правотворчества выделяют нормы, содержащиеся в международном законодательстве, федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Федерации, муниципальных нормативных актах, нормативных договорах, одной из сторон которых является орган местного самоуправления, или направленных на регулирование муниципальных отношений, во внутриорганизационных актах органов территориального общественного самоуправления.

1.4 Муниципально-правовые отношения



Муниципальные правоотношения (муниципально-правовые отношения) — это отношения, урегулированные нормами муниципального права и складывающиеся между субъектами муниципального права в сфере местного самоуправления.

Как и любые правоотношения, муниципальные правоотношения складываются из следующих структурных элементов: субъекты, объекты и содержание правоотношений.

Субъектов муниципальных правоотношений, т. е. тех, кто наделен правами, обязанностями, полномочиями в сфере местного самоуправления, можно разделить на четыре группы: индивидуальные субъекты; коллективные субъекты; политико-территориальные образования; социальные общности.

В первой группе следует выделить общих и специальных субъектов. К общим субъектам относятся граждане, иностранцы, лица без гражданства, к специальным — избиратели, депутаты представительных органов местного самоуправления, должностные лица органов местного самоуправления, муниципальные служащие. Круг специальных субъектов настолько многообразен, насколько многообразны муниципальные отношения.

В группу коллективных субъектов входят органы местного самоуправления, государственные органы, органы территориального общественного самоуправления, другие негосударственные (не муниципальные) объединения, как коммерческие, так и некоммерческие.

В группу политико-территориальных образований входят муниципальные образования, субъекты Федерации, Российская Федерация.

В группе социальных общностей — население муниципальных образований (местные сообщества жителей), население (этнические группы) субъектов Федерации, многонациональный народ России.



Объекты правоотношений — то, по поводу чего взаимодействуют субъекты правоотношений на основе своих прав, обязанностей, полномочий.

К числу объектов муниципальных отношений относятся территория муниципальных образований, муниципальное имущество, муниципальные правовые акты.

Содержание муниципальных правоотношений составляют права и обязанности их субъектов (участников). Эти права и юридические обязанности возникают в сфере осуществления функций местного самоуправления. Они включают, к примеру, право жителей городского и сельского поселений на создание муниципальных образований и корреспондирующую ему обязанность органов государственной власти обеспечить соответствующее волеизъявление граждан и принять необходимые меры к учреждению нового муниципального образования, если решение об этом принято жителями поселений.

По своей природе рассматриваемые муниципальные правоотношения могут быть основаны на нормах как материального, так и процессуального права. Так, избиратели на муниципальных выборах осуществляют свое избирательное право, имеющее материальную природу. В то же время порядок реализации этого права определяется процессуальными нормами муниципального права.

1.5 Источники муниципального права

Источниками муниципального права являются:

- 1) *Конституция РФ*, которая закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, а также установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Правовому регулированию местного самоуправления в Конституции РФ посвящена отдельная гл. 8 Местное самоуправление (ст. 130–133).

- 2) *Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ*.

Нормы международного права также являются источниками муниципального права России. Весьма важное значение в регулировании местного самоуправления в Российской Федерации имеет Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. Россия, подписав вышеназванную Хартию 28 февраля 1996 г., а 20 марта 1998 г. ратифицировав ее, взяла на себя юридическое обязательство соблюдать международно-правовые стандарты в сфере местного самоуправления во внутригосударственном законодательстве.

- 3) *Федеральное законодательство*.

Федеральный закон от 6.10.2003 №131-ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы местного самоуправления и определяет государственные гарантии его осуществления. Указанный Федеральный закон определил правовую основу местного самоуправления, которую составляют: Конституция РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые

акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан и местных референдумах, и иные муниципальные правовые акты:

- Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ О муниципальной службе в Российской Федерации;
- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Налоговый кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

В Указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, иных нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, как правило, детализируются полномочия органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности муниципальных образований. Особое значение здесь имеют акты, регламентирующие организационно-правовые основы поддержки развития местного самоуправления в России: о Совете по местному самоуправлению, о Конгрессе муниципальных образований, утверждающие программы государственной поддержки местного самоуправления (в частности, Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации), а также решения Правительства РФ и других федеральных органов о развитии отдельных территорий, закрытых административно-территориальных образованиях и др.

- 4) *Конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации и иные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.*

Устав Томской области.

Российская Федерация является федеративным государством, и в становлении и развитии местного самоуправления достаточно значительную роль играют органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому конституции (уставы), законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации также являются источниками муниципального права России. В Федеральном законе Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации определен круг вопросов в сфере местного самоуправления, регулирование которых осуществляется законодательством субъектов Российской Федерации.

- 5) *Муниципальные правовые акты* наряду с федеральными и региональными нормативными правовыми актами имеют важное значение для организации и деятельности муниципальных органов. Это уставы муниципальных образований, решения представительных органов местного самоуправления и правовые акты глав местных администраций, многочисленные правовые акты, издаваемые структурными подразделениями местных администраций. К ним относятся и решения, принятые на местном референдуме, а также на сходах граждан.

Особое значение среди актов местного самоуправления имеет устав муниципального образования. Как правило, в уставе муниципального образования содер-

жаты не только нормы об организации местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании, но и порядок подготовки и принятия муниципальных правовых актов.

Действующим законодательством предусмотрена процедура вступления в юридическую силу уставов МО, предусмотренная в ФЗ от 21.07.2005 г. №97-ФЗ О гос. регистрации уставов МО.



.....
**Вопросы и задания для самоконтроля
по лекции 1**
.....

- 1) Что является предметом муниципального права?
- 2) Назовите источники муниципального права.
- 3) Муниципальное право как комплексная отрасль права.
- 4) Назовите виды муниципально-правовых норм.
- 5) Что такое система муниципального права?
- 6) Назовите особенности муниципально-правовых отношений.
- 7) Особенности норм муниципального права.
- 8) Место муниципального права в правовой системе Российской Федерации

Лекция 2

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ И КОМПЕТЕНЦИОННАЯ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- 1) *Понятие и сущность местного самоуправления.*
- 2) *Территориальная основа местного самоуправления. Понятие и виды муниципальных образований.*
- 3) *Функции и компетенция органов местного самоуправления.*
- 4) *Принципы организации и деятельности местного самоуправления.*

2.1 Понятие и сущность местного самоуправления

Местное самоуправление можно рассматривать как разновидность социального управления, демократическую основу конституционного строя Российской Федерации, форму народовластия и как самостоятельный уровень осуществления публичной власти.

Конституция РФ провозглашает признание и гарантирование местного самоуправления, которое получает в ней статус одной из основ конституционного строя страны (гл. гл. 1, 8).

Развивая конституционную модель местного самоуправления, Закон от 6 октября 2003 г. характеризует его как форму осуществления народом своей власти. Данная форма обеспечивает в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредствен-

но и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 1). Ключевое отличие современного подхода — прямая характеристика местного самоуправления как формы народовластия, что точно отражает роль местного самоуправления в системе народовластия (ст. 3 Конституции РФ).

Субъектный состав местного самоуправления. Для формализации субъектного состава местного самоуправления законодатель использует двухуровневую модель. К первому уровню он относит население соответствующих муниципальных образований. Следовательно, основой управленческой деятельности являются воля и интересы местных сообществ, то, что объединяет отдельных жителей в единый территориальный коллектив. При этом под едиными интересами жителей следует понимать синтез индивидуальных и групповых интересов, складывающихся на местах. Таким единым интересом, например, выступают энергетические, транспортные, жилищно-коммунальные, торговые сети, рынок труда и капитала, учреждения образования и здравоохранения, обеспечивающие удобное жительство и эффективное взаимодействие людей во всех сферах их жизнедеятельности.

Второй уровень составляют отдельные жители, иные непосредственно выражающие свою волю субъекты по отношению к общему муниципальным интересам. Это, конечно, и органы местного самоуправления. Общие запросы жителей выявляются в процессе их взаимодействия, задавая программу деятельности органов местного самоуправления. Последние в правовой сфере выступают правопредставителями своих местных сообществ. Однако отдельные жители по отношению к собственным интересам (не интересам местного населения в целом) должны рассматриваться как первичные субъекты самоуправления.

Принципы организации местного самоуправления

- 1) Необходимость организации местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. Базовая территориальная единица местного самоуправления — муниципальное образование. Муниципальные образования, в силу этого принципа, должны, по общему правилу, создаваться на всех населенных территориях всех субъектов Федерации.
- 2) Самостоятельное определение населением муниципального образования своего статуса, структуры и статуса своих органов в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации в собственных уставах. Уставы муниципальных образований выполняют ту же роль, что и Конституция РФ для страны в целом, конституции, уставы субъектов Федерации для соответствующих субъектов. Устав муниципального образования — своеобразная конституция, которая комплексно определяет важнейшие принципы устройства и жизнедеятельности своего территориального коллектива. Не случайно в уставах многих муниципальных образований указывается, что данные уставы имеют высшую юридическую силу по отношению ко всем иным муниципальным нормативным актам, прямое действие. Уставы муниципальных образований принимаются их представительными органами местного самоуправления или непосредственно населением.

Самостоятельность местного самоуправления носит относительный характер, поскольку государство законодательно определяет пределы полномочий местного самоуправления.

- 3) Недопустимость образования органов местного самоуправления, назначения должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Названный принцип имеет в виду любые органы местного самоуправления и любых должностных лиц местного самоуправления, которые действуют в соответствии с уставами муниципальных образований.

Данный принцип есть то общее правило, которое имеет свои исключения. Так, ст. 37 Закона от 6 октября 2003 г. предусматривает, что при проведении конкурса на замещение должности главы местной администрации городского округа или муниципального района по контракту 1/3 членов конкурсной комиссии назначается региональным парламентом по представлению высшего должностного лица (главы) соответствующего субъекта РФ. Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления главы субъекта РФ — в связи с нарушением условий контракта в части осуществления отдельных государственных полномочий.

Деятельность органов местного самоуправления может прекращаться решениями органов государственной власти. Представительный орган местного самоуправления может распускаться законом субъекта РФ. Глава субъекта Федерации вправе своим правовым актом отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации. Однако названные действия органов государственной власти должны базироваться на судебных решениях, которыми установлено, что правовые акты, действия органов местного самоуправления противоречат действующему законодательству.

- 4) Запрет осуществления местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Это существенная гарантия самостоятельности мест. Запрет осуществления местного самоуправления государственными органами и должностными лицами означает невозможность осуществления последними функций и полномочий муниципальных образований, органов местного самоуправления, прав и полномочий иных субъектов местного самоуправления.

Однако указанный запрет имеет свои изъятия. Закон от 6 октября 2003 г. предусматривает ряд случаев, при которых органы государственной власти субъектов Федерации вправе временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления (ст. 75). При этом органы государственной власти не вправе осуществлять полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования.

- 5) Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, муниципальными органами, должностными лицами в пределах их полномочий, и невозможность отмены нормативно-правовых, индивидуальных решений муниципальных органов и должностных лиц государственными органами и должностными лицами.
- 6) Экономическая самостоятельность местного самоуправления. Глава 8 Закона от 6 октября 2003 г. закрепляет финансово-экономическую основу местного самоуправления. К этой группе норм примыкают правила о том, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Однако сегодня именно незавидное финансово-экономическое положение многих местных органов делает уязвимой их политическую, организационную независимость от государства. На практике расширяются расходные полномочия муниципальных образований и, наоборот, сокращаются их собственные доходные источники. Отмеченное показывает ограниченность правовых гарантий местного самоуправления — последние важны, но не всемогущи.

2.2 Территориальная основа местного самоуправления



.....
Муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения;
.....



.....
Сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;
.....



.....
Городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;
.....



.....

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

.....



.....

Муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

.....



.....

Внутригородская территория города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

.....

Образование, преобразование и упразднение муниципальных образований

Совокупность муниципальных образований в субъектах Федерации весьма разнообразна, и появление новых муниципальных образований приводит к преобразованию некоторых из действующих, изменению границ между муниципальными образованиями, иным существенным изменениям их правового статуса. Все эти отношения требуют нормативного упорядочения.



.....

Образование муниципальных образований — процесс создания муниципальных образований на территориях, не охваченных местным самоуправлением, не входящих в состав уже имеющихся муниципальных образований.

.....

Данный процесс должен основываться на волеизъявлении населения обособляемых территорий и заключается в закладке на обособляемых территориях обязательных для муниципального образования признаков: самостоятельной структуры местного самоуправления, муниципальной собственности, местного бюджета. Юридически создание нового образования фиксируется в его уставе.



.....
Упразднение муниципальных образований – процесс прекращения существования муниципальных образований.

Процесс упразднения противоположен процедуре образования новых муниципальных образований. Однако порядок упразднения принципиально совпадает с порядком образования муниципальных образований и предполагает решение тех же вопросов, что решаются при образовании муниципальных образований. Здесь также необходимо первичное волеизъявление населения или учет его мнения по вопросу о возможности упразднения муниципального образования.



.....
Преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с положениями Закона от 6 октября 2003 г. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного ст. 24 Закона от 6 октября 2003 г., либо на сходах граждан. Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов. Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, также выраженного путем голосования либо на сходах граждан. Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного ст. 24 Закона от 6 октября 2003 г. и проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.



.....

Вопросы и задания для самоконтроля по лекции 2

.....

- 1) Понятие местного самоуправления.
- 2) Перечислите основные принципы местного самоуправления.
- 3) Опишите принцип организационного обособления местного самоуправления от государственной власти.
- 4) Перечислите функции местного самоуправления.
- 5) Какие вы знаете виды муниципальных образований?
- 6) Что означает одноуровневая и двухуровневая организация местного самоуправления в субъектах Российской Федерации?
- 7) Раскройте особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.

Лекция 3

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- 1) *Порядок выборов депутатов представительных органов муниципального образования.*
- 2) *Исключительная компетенция представительных органов муниципального образования.*
- 3) *Порядок подготовки и созыва, проведения сессий (собраний) представительных органов муниципального образования.*
- 4) *Структура представительного органа муниципального образования.*
- 5) *Председатель представительного органа местного самоуправления.*

В муниципальных образованиях в обязательном порядке создаются представительные органы местного самоуправления. Исключением из этого правила является осуществление полномочий представительного органа в поселениях численностью жителей менее 100 человек (ст. 35 ч. 3 закона о местном самоуправлении 2003 г.). Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Конечно, сход или собрание граждан в состоянии заменить собою представительный орган лишь в небольшом населенном пункте, где возможен регулярный созыв всех совершеннолетних жителей для обсуждения насущных дел и принятия решений.

Представительный орган местного самоуправления, как это следует из самого наименования данного института, представляет местное сообщество. Смысл коллегиальности представительного органа местного самоуправления — в нахождении

наиболее верного решения, которое нередко отражает разные точки зрения, компромисс между разными группами избирателей, имеющих своих посланцев в представительном органе. Представительными органами местного самоуправления являются городские и районные думы, советы сельских поселений, муниципальные собрания, муниципальные комитеты, городские советы народных депутатов и т. п. Представительный орган обладает правами юридического лица, имеет свою финансовую базу, аппарат, властные атрибуты и ресурсы (включая транспорт, помещения, оргтехнику, связь и т. д.), которые им необходимы для обеспечения принципа самостоятельности. Самостоятельность обеспечивает независимость, а та, в свою очередь, — объективность, непредвзятость, ответственность и подотчетность. Правда, следует отметить, что обеспеченность деятельности представительных органов больше характерна для крупных муниципальных образований — городских округов, муниципальных районов. Для сельских поселений это еще вопрос, который им необходимо решить. Фактически организацией деятельности представительных органов сельских поселений занимаются главы муниципальных образований.

Представительный орган местного самоуправления осуществляет свою работу в форме собраний (сессий), созываемых не реже, как правило, двух раз в год. Фактически в ряде представительных органов, например в Думе города Томска, они проводятся раз в два месяца. В сельских поселениях Томского сельского района — Богашевском, Зональненском, Вороновском и других — раз в три месяца.

В перерывах между очередными сессиями могут созываться внеочередные для рассмотрения вопросов, не терпящих отлагательства. Внеочередная сессия созывается по требованию:

- главы муниципального образования;
- председателя представительного органа;
- группы депутатов численностью, установленной уставом;
- муниципального образования, например не менее 1/3 от общего числа депутатов.

Кроме того, депутаты ведут прием избирателей в избирательных округах, отчитываются перед ними о проделанной работе, выступают в средствах массовой информации по актуальным вопросам местной жизни.

Срок полномочий депутата представительного органа местного самоуправления не может быть меньше двух лет, а установленный срок полномочий не может быть изменен в период текущего срока полномочий. Согласно статье 8 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России» срок полномочий депутата не может превышать пяти лет. Конкретный срок полномочий устанавливается уставом муниципального образования.

Полномочие депутата представительного органа местного самоуправления начинается со дня его избрания и прекращается с момента начала работы представительного органа местного самоуправления нового состава.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. определяет вопросы исключительного ведения представительных органов местного самоуправления, то есть такие вопросы, которые вправе решать только представительные органы и никакие иные.

Во-первых, только представительные органы вправе принимать общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования, которые могут быть адресованы и гражданам, общественным объединениям, организациям и учреждениям.

Во-вторых, исключительно представительные органы утверждают местный бюджет и отчет о его исполнении, тем самым они определяют возможности для решения всех вопросов, требующих затрат, определяют доходы и расходы, финансовую базу деятельности всех органов муниципалитета.

В-третьих, они определяют основные направления развития в различных сферах и отраслях муниципальной деятельности — социально-бытового обслуживания населения, коммунального хозяйства, жилищного строительства, использования земель и т. д. Под эти направления выделяются средства целевых бюджетных фондов и других источников.

В-четвертых, установление местных налогов и сборов тоже относится к исключительному ведению представительных органов, поскольку непосредственно затрагивает материальные, то есть наиболее существенные, интересы избирателей и связывает их с интересами всего местного сообщества.

В-пятых, поскольку муниципальная собственность составляет экономическую основу местного самоуправления, представительный орган не может стоять в стороне от управления ею. Однако прямое управление этой собственностью, решение вопросов оперативного распоряжения ее объектами — дело местной администрации (исполнительных органов). Представительный же орган призван выполнять более важную, стратегическую функцию: он устанавливает порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью, в соответствии с которым строят свою деятельность все другие органы местного самоуправления и их должностные лица.

В-шестых, представительный орган, не будучи ограничен принципом разделения властей, контролирует деятельность других органов местного самоуправления и должностных лиц, предусмотренных уставом муниципального образования. Это касается как органов и должностных лиц, избранных населением, так и тех, которые избраны или назначены самим представительным органом. Осуществление контроля дает возможность добиваться исполнения принимаемых представительным органом решений, следить за законностью действий других органов местного самоуправления.



.....
Перечисленные полномочия представительных органов — это минимальный, но не исчерпывающий перечень их прав и обязанностей, установленный на федеральном уровне.

Кроме исключительных полномочий, к ведению представительного органа может быть отнесено: определение порядка выпуска муниципальных займов, получения и выдачи кредитов, создание муниципальных банков и иных финансово-кредитных учреждений, регулирование в соответствии с законодательством цен и тарифов на товары и услуги, производимые и оказываемые муниципальными предприятиями, учреждениями, и иные полномочия, которые определяются законодательством и уставом муниципального образования.



.....

Вопросы и задания для самоконтроля по лекции 3

.....

- 1) Какое место занимает представительный орган муниципального образования в структуре органов местного самоуправления?
- 2) Какие вопросы относятся к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования?
- 3) Какие полномочия у председателя представительного органа местного самоуправления?
- 4) Назовите структуру представительных органов муниципального образования.
- 5) Перечислите модели органов местного самоуправления.
- 6) Назовите и опишите формы прямой демократии.
- 7) Раскройте правовой статус депутата, члена выборного органа муниципального образования.

Лекция 4

ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- 1) *Порядок выборов главы муниципального образования.*
- 2) *Основание и порядок прекращения полномочий главы муниципального образования.*
- 3) *Полномочия главы муниципального образования.*
- 4) *Организация работы и акты главы муниципального образования.*



.....
Должность главы муниципального образования — одна из ключевых в системе местного самоуправления.
.....

Закон о местном самоуправлении 2003 г. определил несколько моделей организации системы органов местного самоуправления и место в ней главы муниципального образования.

В законе о местном самоуправлении 2003 г. должность главы муниципального образования стала обязательной. То есть независимо от типа муниципального образования должность главы муниципального образования обязательно входит в систему органов местного самоуправления. В соответствии с законом глава муниципального образования наделен собственной компетенцией. Так, согласно ст. 36 закона о местном самоуправлении 2003 г., глава муниципального образования:

- представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления;
- подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые представительным органом местного самоуправления;

- издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- требует созыва внеочередного заседания представительного органа.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. достаточно подробно регламентировал статус глав муниципальных образований. В частности, определены основания прекращения ими полномочий, их ответственность, а также ограничения в замещении данных должностей.

Согласно модели, предложенной законом о местном самоуправлении 2003 г. для сельских поселений, глава муниципального образования наделен максимумом полномочий: он и высшее должностное лицо муниципального образования, глава местной администрации и согласно уставу может быть председателем представительного органа. В последнем случае он ведет заседания представительного органа, организует работу депутатов. Другая модель, установленная законом: представительный орган организационно обособлен от главы муниципального образования и местной администрации.

В данном случае глава муниципального образования возглавляет деятельность исполнительного органа местного самоуправления, участвует в заседаниях представительного органа, подписывает принимаемые депутатами решения, но права голоса на заседаниях не имеет. В реализации обеих указанных моделей глава муниципального образования избирается населением в результате прямых выборов. При третьей модели, глава муниципального образования избирается из числа депутатов представительного органа, он входит в состав этого органа и имеет в нем право решающего голоса. Глава местной администрации назначается по результатам конкурса, и с ним заключается контракт. Анализ практики организации системы органов местного самоуправления показывает, что в городских округах и муниципальных районах в основном реализуется модель, когда глава муниципального образования осуществляет полномочия главы местной администрации с его избранием населением на основе прямых выборов. В сельских поселениях больше применяется первая модель, при которой глава муниципального образования совмещает должности главы местной администрации и председателя представительного органа. Причины преобладания третьей модели для организации муниципальной власти на уровне сельских поселений кроются, прежде всего, в желании сосредоточить все основные рычаги управления в одних руках — у главы муниципального образования. Кроме того, сами депутаты в большинстве сельских муниципальных образований не стали возражать против такого сосредоточения власти в одних руках. По их мнению, лучше пусть за все отвечает глава муниципального образования. Следует отметить, что в г. Северске Томской области реализована модель, при которой глава муниципального образования избран населением, но при этом он является председателем представительного органа. Глава местной администрации назначается по контракту. Уставы возлагают на главу муниципального образования, осуществляющего полномочия главы местной администрации, ответственность за исполнительно-распорядительную деятельность. В этой связи он подотчетен представительному органу и населению. Отчетность по своей природе — один из действенных способов контроля со стороны населения и представительных органов местного самоуправления за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Формы отчетности главы муниципального образования устанавливаются уставами муниципальных образований, регламентами и отдельными решениями представительных органов.



.....
**Вопросы и задания для самоконтроля
по лекции 4**
.....

- 1) Раскройте правовой статус главы муниципального образования.
- 2) Как проводятся выборы главы муниципального образования?
- 3) Назовите полномочия главы муниципального образования.
- 4) Раскройте особенности осуществления модели мэр-совет.
- 5) Каково соотношение понятий главы муниципального образования и главы местной администрации?
- 6) Совпадают ли ограничения по должности для главы муниципального образования и для главы местной администрации?
- 7) Какие издаёт акты глава муниципального образования?

Лекция 5

МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ

- 1) Назначение, задачи и функции исполнительно-распорядительных органов муниципального образования.
- 2) Структура исполнительно — распорядительных органов муниципального образования.
- 3) Правовой статус главы местной администрации.
- 4) Полномочия и организация работы главы местной администрации.
- 5) Акты главы местной администрации.



.....
Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.
.....

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Значительное внимание уставы муниципальных образований уделяют заместителям главы администрации. Число заместителей определяется уставом муниципального образования. Они выполняют функции в соответствии с распределением обязанностей, закрепленных уставом.

Отношения подчиненности структурных подразделений администрации муниципальных образований строятся по горизонтали. Как правило, законы субъектов Федерации и уставы муниципальных образований устанавливают подотчетность департаментов, отделов, управлений и других подобных им структур главам местной администрации.

Уставы муниципальных образований по-разному подходят к определению источников финансирования органов местной администрации. В одном случае устанавливается правило, согласно которому их деятельность финансируется исключительно за счет средств местного бюджета. При этом органы администрации не могут заниматься предпринимательской деятельностью и состоять на хозрасчете. В другом случае закрепляется порядок, по которому подразделения администрации могут финансироваться из бюджета либо состоять на хозрасчетной или смешанной основе.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Глава местной администрации не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.



Вопросы и задания для самоконтроля по лекции 5

- 1) Назовите задачи и функции исполнительно-распорядительных органов муниципального образования.
- 2) Какова структура у исполнительно-распорядительных органов муниципального образования?
- 3) Раскройте особенности правового статуса главы местной администрации.
- 4) Назовите основные полномочия главы местной администрации.
- 5) Какие акты издает глава местной администрации?
- 6) Кем определяется структура местной администрации?

Лекция 6

ФОРМЫ ПРЯМОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- 1) *Местный референдум.*
- 2) *Муниципальные выборы.*
- 3) *Правотворческая инициатива граждан.*
- 4) *Территориальное общественное самоуправление.*
- 5) *Публичные слушания.*

Отличие в формулировках осуществление местного самоуправления и участие в осуществлении местного самоуправления состоит в том, что в первом случае речь идет о действиях, осуществляемых от имени всего населения муниципального образования, реализуемых через принятие актов, обязательных к исполнению на всей территории муниципального образования, и исполнении, а также обеспечении исполнения данных актов. При этом осуществление местного самоуправления является не только правом, но и обязанностью.

Когда речь идет об участии населения в осуществлении местного самоуправления, подразумеваются допустимые, но не обязательные действия жителей муниципальных образований (как индивидуальные, так и коллективные), связанные с решением вопросов местного значения, совершаемые ими по собственной инициативе и под свою ответственность. Пределы указанных действий определяются федеральными, субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами.

К формам осуществления местного самоуправления непосредственно жителями относятся: местный референдум, муниципальные выборы, сход жителей муниципального образования, отзыв выборных лиц местного самоуправления, голо-

сование жителей по выявлению мнения населения по вопросу изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся: обращения жителей муниципального образования в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, народная правотворческая инициатива, иные формы инициативного участия жителей в осуществлении местного самоуправления.

6.1 Местный референдум

- 1) В целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится местный референдум.
- 2) Местный референдум может проводиться на всей территории муниципального образования.
- 3) Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:
 - а) по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;
 - б) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и в сроки, установленные федеральным законом;
 - в) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

6.2 Муниципальные выборы

- 1) Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.
- 2) Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.
- 3) Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения.

В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется такая избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Под избирательной системой в настоящей статье понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

- 4) Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию.

6.3 Правотворческая инициатива граждан

- 1) С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с настоящим Федеральным законом.

- 2) Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

- 3) Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации право-

творческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

6.4 Территориальное общественное самоуправление



.....
Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

- 1) Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.
- 2) Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.
- 3) Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.
- 4) Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.
- 5) Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

- 6) Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

6.5 Публичные слушания

- 1) Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.
- 2) Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.
Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования — главой муниципального образования.
- 3) На публичные слушания должны выноситься:
 - а) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами;
 - б) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
 - в) проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;
 - г) вопросы о преобразовании муниципального образования.
- 4) Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального

образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.



.....
Вопросы и задания для самоконтроля
по лекции 6
.....

- 1) Раскройте понятие и место местного референдума в системе местного самоуправления.
- 2) Проанализируйте порядок подготовки и проведения местного референдума.
- 3) Раскройте стадии организации и проведения муниципальных выборов.
- 4) Дайте понятие территориального общественного самоуправления.
- 5) Раскройте компетенцию и порядок работы органов территориального общественного самоуправления.

Лекция 7

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- 1) *Муниципальное имущество.*
- 2) *Местный бюджет.*
- 3) *Муниципальные предприятия, учреждения и организации.*
- 4) *Органы местного самоуправления как юридические лица.*

7.1 Муниципальное имущество

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности. Она представляет собой вид публичной собственности наряду с государственной собственностью.

Целевой характер муниципальной собственности. В собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное, во-первых, для решения вопросов местного значения; во-вторых, для осуществления переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий; в-третьих, для обеспечения деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий, учреждений. В случае возникновения у муниципального образования права собственности на имущество, не предназначенное для вышеназванных целей, такое имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Виды муниципального имущества. Закон от 6 октября 2003 г. устанавливает в общем виде перечень объектов собственности поселений, муниципальных районов, городских округов.

Управление муниципальным имуществом. Органы местного самоуправления осуществляют правомочия собственника в отношении муниципального имущества

в рамках своей компетенции. Представительные органы местного самоуправления устанавливают порядок управления и распоряжения объектами муниципальной собственности, а исполнительные органы местного самоуправления, исходя из заданной нормативной программы, непосредственно владеют, пользуются, распоряжаются этим имуществом.

Движимое, недвижимое муниципальное имущество находится в местной казне наряду со средствами местных бюджетов или закрепляется за муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями. Муниципальные предприятия и учреждения, за которыми закрепляется определенное имущество, осуществляют в его отношении правомочия владения, пользования, распоряжения, но не в качестве собственников, поскольку их действия по управлению вверенным имуществом ограничены усмотрением органов местного самоуправления, продолжающих осуществлять в отношении названного имущества правомочия собственника. Муниципальные предприятия владеют, пользуются, распоряжаются закрепленным за ними имуществом на праве хозяйственного ведения, а муниципальные учреждения — на праве оперативного управления. Оба эти права производны от права муниципальной собственности и представляют собой его содержательно усеченные копии.

Сведения о муниципальном имуществе, закрепленном за муниципальными организациями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, так же, как и о казенном имуществе, заносятся в реестр муниципальной собственности.

Органы местного самоуправления, создавая муниципальные предприятия, определяют предмет и цели деятельности данных предприятий, решают вопросы назначения и увольнения руководителей муниципальных предприятий, реорганизации и ликвидации последних, регулируют цены и тарифы на их продукцию (услуги), осуществляют контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятиям имущества, заслушивают отчеты руководителей данных предприятий об их деятельности. Предприятия не вправе продавать принадлежащее им на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия соответствующих органов местного самоуправления. Остальным своим имуществом муниципальные предприятия распоряжаются, по общему правилу, самостоятельно. Муниципальные образования в лице органов местного самоуправления имеют право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятий.

7.2 Местный бюджет



.....
Местный бюджет — форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления.

Каждое муниципальное образование имеет собственный местный бюджет. Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципально-го района — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории. В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.

Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов, соблюдение установленных требований к регулированию бюджетных отношений, размерам дефицита местных бюджетов, уровню, составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением законодательных требований. Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов РФ отчеты об исполнении местных бюджетов.



Вопросы и задания для самоконтроля по лекции 7

- 1) Каков правовой режим объектов муниципальной собственности?
- 2) Что такое финансово-экономическая основа осуществления местного самоуправления?
- 3) Что включается в доходную часть местного бюджета?
- 4) Раскройте полномочия органов местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом.
- 5) Проанализируйте стадии бюджетного устройства и процесса в муниципальном образовании.
- 6) Какое целевое назначение объектов муниципального имущества?
- 7) Кто является собственником муниципального имущества?

Лекция 8

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 1) *Межмуниципальное сотрудничество как институт муниципального права России.*
- 2) *Источники правового регулирования межмуниципального сотрудничества.*
- 3) *Советы муниципальных образований.*
- 4) *Межмуниципальные объединения и организации.*
- 5) *Межмуниципальные соглашения.*

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г.) в муниципальном праве России утвердилось новое понятие «межмуниципальное сотрудничество» (ст. 8, глава 9 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.).



.....
Межмуниципальное сотрудничество — урегулированная нормами права совместная деятельность органов местного самоуправления, направленная на эффективное решение ими вопросов местного значения и переданных им государственных полномочий, а также для выражения и защиты их общих интересов.
.....

Первичными элементами института межмуниципального сотрудничества выступают нормы муниципального права, регламентирующие совместную деятельность

органов местного самоуправления. В рассматриваемом институте преобладают нормы, закрепляющие организационно-правовые формы межмуниципального сотрудничества и пределы полномочий органов местного самоуправления в данной сфере. Иные нормы названного правового института — нормы-цели, которыми устанавливаются исходные начала, направления и способы межмуниципального сотрудничества. Так, Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 8) содержит следующие нормы-цели межмуниципального сотрудничества: организация взаимодействия органов местного самоуправления, выражение и защита общих интересов муниципальных образований; обеспечение взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражение и защита интересов всех муниципальных образований РФ, представление общих интересов в федеральных органах государственной власти и организация сотрудничества муниципальных образований РФ с международными организациями и иностранными юридическими лицами; решение иных задач; объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения.

Более наглядно цели межмуниципального сотрудничества проявляются в муниципальных правовых актах, где они получают предметную конкретизацию применительно к местным условиям. Так, в п. 2.1 Положения «О порядке участия муниципального образования «Город Томск» в организациях межмуниципального сотрудничества» муниципальное образование участвует в организациях межмуниципального сотрудничества в целях: содействия развитию местного самоуправления; осуществления взаимодействия органов местного самоуправления по вопросам местного значения, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований; объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения; представления интересов муниципального образования «Город Томск» в федеральных органах государственной власти; организации сотрудничества муниципального образования «Город Томск» с международными организациями и иностранными юридическими лицами.

Аналогичные нормы-цели получили закрепление в правовых актах, регламентирующих межмуниципальное сотрудничество в г. Хабаровске, в г. Владивостоке и в большинстве иных муниципальных образований.

Нормы-цели получили также распространение в уставных документах межмуниципальных объединений — союзов, ассоциаций и советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.



.....

Вопросы и задания для самоконтроля по лекции 8

.....

- 1) В какой организационно-правовой форме образуются советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации и единое общероссийское объединение муниципальных образований?

- 2) Какие функции выполняют советы муниципальных образований?
- 3) Порядок образования советов муниципальных образований и единого общероссийского объединения муниципальных образований.
- 4) Компетенция советов муниципальных образований и единого общероссийского объединения муниципальных образований.
- 5) Межмуниципальные хозяйственные общества.

ТЕМАТИКА КОНТРОЛЬНЫХ РАБОТ

Общие методические указания

При написании контрольной работы студенту необходимо обратиться к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При подготовке можно использовать учебники и учебные пособия по муниципальному праву Российской Федерации, изданные не ранее 2004 г. Также поощряется использование студентом уставов и иных муниципальных правовых актов конкретных муниципальных образований (например, г. Томска).

Вариант №1

- 1) Основные черты (свойства) местного самоуправления в РФ.
- 2) Порядок и основания изменения границ муниципальных образований.
- 3) Ниже даются выдержки из постановлений и распоряжений главы муниципального образования муниципального района. Проанализируйте их и определите, все ли приведенные положения соответствуют требованиям действующего законодательства. Если Вами будут выявлены нарушения, то разъясните, в чем конкретно они выражаются в каждом отдельном случае:
 - а) выделить инвестиционный кредит в сумме 59 тыс. 280 руб. из городского бюджета ОАО «Универсал» для закупки линии разлива прохладительных напитков;
 - б) приостановить приказ директора городского ремонтно-строительного треста о массовом увольнении работников в связи с сокращением штатов;
 - в) запретить торговлю продовольственными и промышленными товарами на центральном рынке города без использования контрольно-кассовых машин;
 - г) аннулировать лицензию на право торговли винно-водочными изделиями у ИЧП «Орбита» за систематические нарушения ведения расчетно-кассовых операций;

- д) назначить управляющего городским лесхозом и утвердить состав членов Правления целевого внебюджетного фонда «400 лет г. Томску»;
- е) отменить решение общественного комитета микрорайона и признать недействительным выборы нового состава Комитета;
- ж) установить сроки проведения технического осмотра автотранспортных средств для жителей города;
- з) начальнику ПЖКХ организовать снос самовольных строений и построек по представлению главного архитектора города;
- и) объявить выговор главному врачу городской поликлиники за неудовлетворительную работу по проведению массовой вакцинации среди населения города;
- к) начальнику РОВД обеспечить явку военнообязанных лиц на сборный пункт горвоенкомата, подлежащих призыву на действительную военную службу в весенний период;
- л) учредить совместное предприятие в соответствии с заключенным соглашением о сотрудничестве с иностранным партнером;
- м) предупредить начальника городского узла в связи с неудовлетворительной работой по оказанию услуги почты населению;
- н) отобрать у г-ки Зотовой пятилетнего сына во избежание пагубного влияния матери на воспитание малолетнего ребенка и назначить над ним опекуна;
- о) приостановить отвод земельных участков под индивидуальное строительство без согласования проектно-сметной документации с УКС города.

Вариант №2

- 1) Источники муниципального права РФ.
- 2) Правовой статус депутата представительного органа муниципального образования.
- 3) Районной администрации было поручено дополнительно закупить у населения 700 т. картофеля для муниципальных нужд. К намеченному сроку задание удалось выполнить только на 1/3. В связи с этим глава районной администрации для исполнения соответствующего постановления, ранее уже принятого главой районной администрации, издал распоряжение, в котором, в частности, предписывалось: «Запретить вывоз картофеля за пределы территории района без наличия карантинного сертификата», а в устной форме подчиненным руководителям было рекомендовано любым способом не допускать вывоза урожая картофеля из района. Основываясь на этих указаниях, начальник РОВД приказал подразделениям ГИБДД задерживать все машины с картофелем, выезжающие из района, которые не прошли гарантийный досмотр, и направлять их в заготконтору. Здесь картофель сгружали и оплачивали по государственным закупочным

ценам, не устраивавшим их владельцев. Считая, что с ними поступают неправильно, граждане пытались обжаловать действия инспекторов ГАИ в районную администрацию, однако глава муниципального образования никого не принимал, ссылаясь на то, что он лишь исполняет постановление главы областной администрации. А когда последние обратились за разъяснениями к председателю районного Совета депутатов, тот также отказался помочь им в чем-либо, мотивируя это тем, что Совет не вправе вмешиваться в хозяйственную деятельность районной администрации.

Прокомментируйте сложившуюся ситуацию. Как должны поступить в данном случае граждане?

Вариант №3

- 1) Система муниципальных правовых актов.
- 2) Полномочия и организация работы главы муниципального образования.
- 3) На сессии городской Думы депутатами был рассмотрен отчет директора городского муниципального предприятия «Водоканал» Петрова. Депутаты отметили неудовлетворительную работу предприятия, которое систематически срывает график и создает перебои подачи воды в отдельные районы города. По результатам рассмотрения отчета городская Дума приняла решение о создании специальной депутатской комиссии по проверке обоснованности тарифов на услуги водоснабжения, предоставляемых городским муниципальным предприятием «Водоканал». Кроме того, депутаты выразили недоверие директору предприятия Петрову и поставили вопрос перед главой муниципального образования о соответствии им занимаемой должности. Однако глава муниципального образования не согласился с принятым решением городской Думы, ссылаясь на то, что вопросы утверждения тарифов и цен на услуги жилищно-коммунального хозяйства и назначения и освобождения от должности руководителей муниципальных предприятий находятся в его исключительной компетенции.

Как должен быть разрешен возникший спор?

Вариант №4

- 1) Европейская Хартия местного самоуправления 15.10.1885 г. Общая характеристика.
- 2) Контрольные и иные органы в системе органов муниципального образования.
- 3) Городской Совет профсоюзов обратился в Городскую Думу с требованием внести в повестку дня предстоящей сессии дополнительно вопрос о мерах социальной защиты малоимущих граждан. Глава муниципального образования при подготовке материалов к сессии предложил провести депутатскую проверку для изучения положения дел в данной сфере, а итоги проверки обсудить на заседании постоянного депутатского комитета по социально-экономическому развитию города. Непосредственно же рас-

смотреть данный вопрос предполагалось на аппаратном совещании у главы муниципального образования с участием заинтересованных сторон. Однако председатель городского Совета профсоюзов настаивал на обсуждении этого вопроса на ближайшей сессии, ссылаясь на то, что указанный вопрос уже неоднократно рассматривался на аналогичных совещаниях Главы городской администрации, но положительного результата это не дало.

Каким образом разрешить возникшие противоречия?

Вариант №5

- 1) Предметы ведения местного самоуправления.
- 2) Устав муниципального образования. Порядок принятия и вступления в юридическую силу.
- 3) Решением городской Думы было утверждено Положение о правилах перевозки в муниципальном пассажирском транспорте и маршрутных такси, а также установлены новые тарифы по оплате за проезд. Однако директор ООО «Мустанг» Волков отказался исполнять решение городской Думы, так как, по его мнению, оно распространяется только на муниципальные транспортные предприятия. Между тем возглавляемая им фирма является коммерческой и он вправе самостоятельно определить как маршруты движения, так и оплату за проезд пассажиров в городе. Считая решение городской Думы незаконным, директор фирмы Волков обратился с заявлением в городскую прокуратуру об опротестовании данного решения городской Думы.

Прокомментируйте сложившуюся ситуацию. От имени прокурора города подготовьте ответ руководителю ООО «Мустанг».

Вариант №6

- 1) Понятие и виды муниципально-правовых норм.
- 2) Порядок преобразования муниципального образования.
- 3) Глава муниципального образования района своими постановлениями назначил первого заместителя главы районной администрации и начальника райфинотдела. Позднее на заседании районного Собрания представителей постановление главы муниципального образования было оспорено ввиду того, что вопросы, связанные с утверждением данных должностных лиц местной администрации, отнесены Уставом района к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления. Однако глава муниципального образования района не согласился с выводами депутатов и обратился в суд, указав, что решением районного Собрания представителей были ограничены его права как высшего должностного лица местного самоуправления.

Прокомментируйте сложившуюся ситуацию.

Вариант №7

- 1) Понятие и виды гарантии местного самоуправления в РФ.
- 2) Территориальная основа местного самоуправления в РФ. Понятие и виды муниципальных образований.
- 3) Мэр города своим постановлением назначил начальника финансового управления и освободил от должности председателя комитета по управлению муниципальным имуществом городской администрации. Впоследствии губернатор области отменил постановление мэра города, ссылаясь на то, что решение данных вопросов согласно действующему законодательству области должно производиться только по согласованию с соответствующими вышестоящими органами исполнительной власти субъекта РФ. Однако мэр города отказался выполнять указания губернатора и обратился в суд, мотивируя свое мнение тем, что актом главы областной администрации нарушаются права органа местного самоуправления по самостоятельному определению собственной структуры органов управления и организационного обособления местного самоуправления от органов государственной власти.

Дайте оценку действиям мэра города.

Вариант №8

- 1) Система органов местного самоуправления.
- 2) Территориальное общественное самоуправление. Порядок выборов, компетенция и акты.
- 3) Главой муниципального образования был избран населением директор птицефабрики Петров. По решению представительного Совета, сформированного из числа представителей сельских поселений территории, на него были возложены функции главы сельской администрации. Продолжая совмещать должность директора и обязанности главы сельской администрации, Петров самостоятельно разработал и утвердил схему управления делами местного значения, в соответствии с которой руководителями структурных подразделений сельской администрации были назначены руководители аналогичных производственных служб предприятия, считая такой порядок наиболее удобным и целесообразным в сложившихся социально-экономических условиях развития муниципального образования. Однако прокурор района опротестовал данное постановление главы сельской администрации.

Проанализируйте ситуацию. Допускает ли действующее законодательство подобную организационную структуру управления делами местного значения?

Вариант №9

- 1) Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. Общая характеристика.

- 2) Исключительная компетенция представительного органа муниципального образования.
- 3) В 2005 г. продовольственный магазин в результате приватизации муниципального имущества был передан ТОО «Ермак», но при этом было оговорено условие о невозможности изменения в течение 3-х лет профиля торгового предприятия. Через два года в связи с тем, что деятельность магазина оказалась убыточной, директор фирмы принял решение об открытии в этом помещении автосалона. Однако глава муниципального образования города, учитывая неоднократное обращение граждан, направила иск в суд с требованием признания недействительным договора купли-продажи муниципального имущества. Арбитражный суд, рассмотрев дело в первой инстанции, признал сделку недействительной, обязав товарищество вернуть магазин в муниципальную собственность. Взамен фирма должна была получить от городского фонда имущества 120 тыс. руб., которые были заплачены ею на аукционе за магазин по ценам 2005 г. Считая, что принятое решение суда нарушает право частной собственности, ТОО «Ермак» обжаловало его в вышестоящую судебную инстанцию.

Прокомментируйте сложившуюся ситуацию. Как правильно решить дело?

Вариант №10

- 1) Понятие и система основных функций органов местного самоуправления.
 - 2) Сессия (собрание) как организационно-правовая форма деятельности представительного органа муниципального образования. Понятие, сущность и государственно-правовое значение.
 - 3) На заседании коллегии отдела образования городской администрации рассматривался вопрос об улучшении деятельности средней школы №2. В числе прочих мероприятий по устранению отмеченных недостатков было предложено заведующему отделу принять следующие меры: создать попечительский Совет школы, установить конкурсный прием учащихся, ввести круглосуточное дежурство сотрудников РОВД в школе, обязать директора школы согласовать списки учащихся, подлежащих отчислению за неуспеваемость, отстранить от должности заместителя директора школы по учебно-воспитательной работе за неудовлетворительную работу с учащимися.
- Прокомментируйте сложившуюся ситуацию. Все ли предложенные меры соответствуют действующему законодательству?

Вариант №11

- 1) Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, обладающих особым правовым статусом.
- 2) Правовой статус главы муниципального образования. Порядок выборов, компетенция и акты.
- 3) Глава районной администрации назначил на вакантное место заместителя начальника УМПЖКХ Семенова, изменил структуру и штатное

расписание предприятия, сократив штаты на 10 %. Однако начальник управления счел данные действия главы администрации района вмешательством в свою компетенцию и обратился за разъяснением в правовой комитет районной администрации.

Подготовьте ответ от имени юрисконсульта администрации района начальнику УМПЖКХ.

Вариант №12

- 1) Понятие и виды полномочий органов местного самоуправления.
- 2) Местный референдум.
- 3) На должность заведующего отделом здравоохранения городской администрации был объявлен конкурс. В этой связи главный врач городской станции скорой помощи Кириллов подал заявление о переводе его на освободившуюся вакантную должность. Однако начальник управления здравоохранения предложил Кириллову пройти аттестацию для определения его возможностей занять руководящую должность, от чего последний отказался, посчитав, что его высокая квалификация подтверждается наличием у него высшего специального образования, предшествующим многолетним трудовым стажем и положительной характеристикой с последнего места работы и поэтому он имеет полное право претендовать на занятие данной должности.

Проанализируйте сложившуюся ситуацию. Как разрешить возникший спор?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основой для изучения всех разделов программы курса по Муниципальному праву РФ являются Конституция РФ, «Европейская Хартия о местном самоуправлении» от 15 октября 1985 г, Федеральный закон от 6 октября №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», специальные акты федерального и регионального законодательства по регулированию отдельных вопросов местного самоуправления, Уставы муниципальных образований и муниципально-правовые акты, принятые органами местного самоуправления.

В соответствии с учебным планом юридического факультета ТУСУРа студенты всех видов обучения по итогам изучения программы муниципального права Российской Федерации сдают экзамен, по этой дисциплине предусматривается написание контрольной работы (реферата) по избранной теме, предложенной кафедрой теории права юридического факультета ТУСУРа.

Кроме того, кафедра настоятельно рекомендует студентам следить за публикациями по актуальным вопросам муниципального права в специализированных научно-практических журналах: «Конституционное и муниципальное право», «Государственная власть и местное самоуправление», «Местное право», «Муниципальная служба: правовые вопросы», «Муниципальное право», «Городское управление», «Муниципальное управление» и других, а также за действующим законодательством по муниципальному праву. Законодательные и иные нормативно-правовые акты публикуются в Собрании законодательства Российской Федерации, в «Российской газете» и размещены на официальных сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Авакьян С. А. Муниципальное право России : учебник для вузов / С. А. Авакьян, В. Л. Лютер, Н. Л. Першин. — М. : Проспект, 2011.
- [2] Астафичев П. А. Муниципальное право России : учеб. пособие для вузов / П. А. Астафичев. — М. : Высшее образование, 2010.
- [3] Антонова Н. А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — №4 (электронная правовая система «Консультант Плюс»).
- [4] Андриченко Л. В. Муниципальная служба в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2008. — №7.
- [5] Бабичев И. В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — №19.
- [6] Бабичев И. В. Основы взаимоотношений государства и местного самоуправления в российской правовой системе местного самоуправления // Государство и право. — 2009. — №3.
- [7] Бабичев И. В. Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — №10.
- [8] Бабичев И. В. Цели публично-правовых систем: муниципальные образования, механизмы их формирования // Журнал российского права. — 2009. — №4.
- [9] Бабошин О. А. К вопросу о системе муниципального права как отрасли права // Российский юридический журнал. — 2004. — №3.
- [10] Баженова И. О. Муниципальное образование как субъект права / И. О. Баженова. — М. : Изд-во Московского ун-та, 2010.
- [11] Безруков А. В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — №6.

- [12] Бурчистров С. Формы вмешательства органов государственной власти в осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Муниципальное право. — 2008. — №1.
- [13] Васильев В. И. Муниципальное право России : учебник для вузов / В. И. Васильев. — М. : Юстицинформ, 2011.
- [14] Выдрин И. В. Муниципальное право России : учебник для вузов / И. В. Выдрин. — М. : НОРМА, 2008.
- [15] Государственное и муниципальное управление : отв. ред. В. С. Мокрый. — М. : Кнорус, 2008.
- [16] Государственное и муниципальное управление : отв. ред. В. А. Ершов. — М. : ГроссМедиа, 2009.
- [17] Дементьев А. Местное самоуправление в Российской Федерации / А. Дементьев. — М. : Инфра-М, 2007.
- [18] Дмитриев Ю. А. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. пособие / Ю. А. Дмитриев. — 2-е. изд. — М. : Эксмо, 2006.
- [19] Замотаев А. О русской редакции Европейской Хартии местного самоуправления / А. Замотаев, В. Чекалкин // Муниципальная власть. — 2007. — №1.
- [20] Захаров И. Применение норм Европейской Хартии местного самоуправления в российском законодательстве // Муниципальная власть. — 2006. — №5.
- [21] Захаров И. Реализация норм избирательного законодательства на муниципальных выборах // Муниципальная власть. — 2005. — №5.
- [22] Захаров И. Система органов местного самоуправления. // Муниципальная власть. — 2004. — №3.
- [23] Зотова В. Б. Система муниципального управления : учебник для вузов / В. Б. Зотова. — М., 2006.
- [24] Игнатов В. Г. Государственная и муниципальная служба / В. Г. Игнатов. — М. : Феникс, МарТ, 2010.
- [25] Кабашов С. Ю. Местное самоуправление в РФ / С. Ю. Кабашов. — М. : Флинта, 2009.
- [26] Ковешников Е. М. Муниципальное право : учебник / Е. М. Ковешников. — М. : Перспектива, 2007.
- [27] Королев С. В. Теория местного самоуправления / С. В. Королев. — М. : Проспект, 2007.
- [28] Кокотов А. Н. Муниципальное право России : учеб. пособие для вузов / А. Н. Кокотов. — М. : Юрайт, 2011.

- [29] Колюшин В. И. Муниципальное право России : курс лекций / В. И. Колюшин. — М. : Норма, 2008.
- [30] Костюков А. Н. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для вузов / А. Н. Костюков. — М. : Юнити-Дана, 2010.
- [31] Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для вузов / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. — М. : Проспект, 2011.
- [32] Кутафин О. Е. Конституционно-правовые и международно-правовые основы российской модели местного самоуправления // Муниципальная власть. — 2006. — №3.
- [33] Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. — 3-е изд. — М. : ТК Велби, 2008.
- [34] Кузьмина В. А. Местное самоуправление : понятие и содержание / В. А. Кузьмина, Н. В. Никитенко // Регионоведение. — 2007. — №11.
- [35] Королев Д. П. Правовые и практические проблемы реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Право и политика. — 2009. — №6.
- [36] Костикова Г. В. Реализация отдельных государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления // Российская юстиция. — 2009. — №10.
- [37] Леви А. Муниципальная собственность : проблемы формирования. // Муниципальная власть. — 2007. — №1.
- [38] Малько А. В. Муниципальное право России : учебник для вузов / А. В. Малько, С. В. Корсакова. — М. : Юрайт, 2011.
- [39] Миронов А. Н. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для вузов / А. Н. Миронов. — М.: Профессиональное образование, 2010.
- [40] Максимов А. Правовые проблемы совершенствования территориальной структуры местного самоуправления после муниципальной реформы // Муниципальное право. — 2008. — №7.
- [41] Лев А. Эффективное управление муниципальной собственностью // Муниципальная власть. — 2005. — №5.
- [42] Нудненко Л. А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года о непосредственной демократии // Право и политика. — 2004. — №3.
- [43] Овчинников И. И. Муниципальное право России : учебник / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. — М. : Эксмо, 2007.

- [44] Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России : проблемы развития конституционно-правовой модели / Н. Л. Пешин. — М. : Статут, 2007.
- [45] Постовой Н. В. Муниципальное право России : учебник для вузов / Н. В. Постовой, В. В. Таболин. — М. : ИД «Юриспруденция», 2011.
- [46] Постовой Н. В. Муниципальное право России : учебник / Н. В. Постовой, В. В. Таболин, Н. Н. Черногор. — М. : ИД «Юриспруденция», 2008.
- [47] Постовой Н. В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения / Н. В. Постовой. — М. : ИД «Юриспруденция», 2009.
- [48] Прудников А. С. Муниципальное право России : учебник для вузов / А. С. Прудников, А. Г. Чепурный. — М. : Юнити-Дана, 2011.
- [49] Скрипкин Г. Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления : муниципальное право России / Г. Ф. Скрипкин. — М. : Юнити-Дана, 2008.
- [50] Толстикова И. Содержание структуры органа местного самоуправления // Муниципальная власть. — 2006 . — №3.
- [51] Тимофеев Н. С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации / Н. С. Тимофеев. — М. : Изд-во МГУ, 2007.
- [52] Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления / В. Е. Чиркин. — М. : Норма, 2008.
- [53] Уваров А. А. Отраслевые признаки и особенности муниципального права Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — №6.
- [54] Уваров А. А. Местное самоуправление в России / А. А. Уваров. — М. : Норма, 2008.
- [55] Широков А. Н. Местное самоуправление в современной России : концептуальные основы, законодательное регулирование и практическая реализация / А. Н. Широков, С. Н. Юркова. — М., 2009.
- [56] Широков А. Н. Муниципальное управление : учебник / А. Н. Широков, С. Н. Юркова. — М., 2010.
- [57] Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебник / Е. С. Шугрина. — М. : Норма, 2010.
- [58] Шугрина Е. Особенности контроля органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления по разным основаниям // Муниципальное право. — 2008. — №5.
- [59] Шугрина Е. Некоторые особенности контроля внутри муниципального образования (муниципальный контроль) // Муниципальное право. — 2008. — №1.

ГЛОССАРИЙ

Административный центр сельского поселения, муниципального района — населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

Внутригородская территория города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Вопросы местного значения межпоселенческого характера — часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно.

Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации осуществляется населением (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Городское поселение — город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия, передаваемые органами местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Государственные полномочия органов местного самоуправления — отдельные полномочия, передаваемые органами государственной власти органами местного самоуправления муниципального района и городского округа в порядке и условиях, установленных законами субъектов Российской Федерации на неограниченный

либо определенный срок действия.

Депутат представительного органа местного самоуправления — член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения, уполномоченный представлять в выборном органе местного самоуправления интересы населения муниципального образования и осуществлять иные полномочия, предусмотренные действующим законодательством.

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

Избирательная комиссия муниципального образования — выборный орган местного самоуправления, который в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изъяснения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Контрольный орган муниципального образования — специализированный орган местного самоуправления, формируемый на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования для осуществления контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Местная администрация — исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, который в соответствии с уставом муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местный бюджет — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для решения задач и функций, отнесенных к предметам ведения муниципального образования.

Межмуниципальное сотрудничество — форма взаимодействия органов местного самоуправления для обеспечения представительства и защиты общих интересов муниципальных образований в органах государственной власти РФ и ее субъектов, а также в целях организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами.

Местные налоги и сборы — налоги и сборы, устанавливаемые представительными органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Кон-

ституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

Межселенная территория — территория, находящаяся вне границ поселений.

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

Местное территориальное сообщество — объединение жителей муниципального образования по месту жительства для самостоятельного решения вопросов местного значения под свою юридическую ответственность в соответствии с уставом муниципального образования непосредственно через избираемые им выборные органы местного самоуправления и на основе имеющихся муниципального имущества и средств местного бюджета.

Местный референдум — голосование граждан, постоянно или преимущественно проживающих в границах одного либо нескольких муниципальных образований, по наиболее важным вопросам местного значения, отнесенным действующим законодательством к компетенции местного самоуправления.

Муниципальные выборы — порядок избрания депутатов представительных органов местного самоуправления, членов иных выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления населением муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при соблюдении установленных действующим законодательством гарантий избирательных прав граждан.

Муниципальная должность — должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, 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 установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Муниципальный заказ — выполнение работ и оказание услуг необходимых для удовлетворения потребностей жизнедеятельности населения муниципального образования, которые финансируются за счет средств местного бюджета и осуществляются на основании муниципального контракта на выполнение работ и оказание услуг для муниципальных нужд.

Муниципальное образование — городское, сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения, в пределах которых в соответствии с действующим законодательством осуществляются функции местного самоуправления, имеются муниципальное имущество, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Муниципальное право — комплексная отрасль российского права, представляющая собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные

отношения, складывающиеся в процессе организации и деятельности местного самоуправления и решения населением муниципального образования вопросов местного значения непосредственно через выборные органы местного самоуправления либо иные органы местного самоуправления, а также в ходе реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Муниципальный правовой акт — решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органами местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобразовательные правила, имеющее индивидуальный характер.

Муниципальный район — несколько поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальная система — форма организации и деятельности местного самоуправления, раскрывающая порядок формирования, организационную структуру, принципы разграничения полномочий и взаимодействия органов местного самоуправления, а также порядок установления ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством в зарубежных странах.

Муниципальная служба — профессиональная деятельность граждан Российской Федерации в порядке, установленном уставом муниципального образования на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению своих полномочий на должностях муниципальных служащих.

Муниципальное унитарное предприятие — вид коммерческих организаций, имущество которых находится в муниципальной собственности и принадлежит предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Опросы граждан — форма непосредственного участия граждан, обладающих активным избирательным правом в осуществлении местного самоуправления. Проводятся на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Органы местного самоуправления — избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления — наступление негативных правовых последствий в свя-

зи с неисполнением или ненадлежащим исполнением органами местного самоуправления возложенных на них Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований своих задач и функций перед населением и государством.

Полномочия местного самоуправления — закрепленные нормами муниципального права за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципального образования.

Правотворческая инициатива граждан — это форма непосредственного участия граждан муниципального образования, обладающих активным правом разработки муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и внесения их на рассмотрение уполномоченных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления, в компетенции которых находится принятие соответствующих муниципальных правовых актов.

Предметы ведения местного самоуправления — закрепляемые нормами муниципального права сферы и отрасли жизнедеятельности муниципального образования, на которые распространяются полномочия населения муниципального образования и органов местного самоуправления.

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.

Преобразование муниципальных образований — объединение, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Публичные слушания — форма непосредственного участия граждан, обладающих активным избирательным правом, в осуществлении местного самоуправления путем обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения проводятся в соответствии с уставом муниципального образования и (или) решением представительного органа местного самоуправления.

Принципы местного самоуправления — закрепляемые в актах действующего законодательства, обусловленные природой местного самоуправления важнейшие идейно-политические и нормативно-правовые начала, которые определяют организацию и деятельность местного самоуправления, по самостоятельному решению вопросов местного самоуправления по самостоятельному решению вопросов местного значения под свою ответственность.

Территориальное общественное самоуправление — форма самоорганизации граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по решению вопросов местного значения непосредственно или через создаваемые ими органы территориального общественного самоуправления.

Территориальная основа местного самоуправления — регулируемая нормами муниципального права территориальная организация местного самоуправления, устанавливающая формирование и состав территории муниципального образования,

изменение его границ, а также порядок преобразования муниципальных образований.

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.

Член выборного органа местного самоуправления — выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах.

Учебное издание
Татаринов Сергей Александрович
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Курс лекций

Корректор Осипова Е. А.
Компьютерная верстка Лигай Т. А.

Подписано в печать 04.10.11. Формат 60x84/8.
Усл. печ. л. 6,98. Тираж 300 экз. Заказ

Издано в ООО «Эль Контент»
634029, г. Томск, ул. Кузнецова д. 11 оф. 17
Отпечатано в Томском государственном университете
систем управления и радиоэлектроники.
634050, г. Томск, пр. Ленина, 40
Тел. (3822) 533018.