

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ  
САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ ПО ДИСЦИПЛИНЕ**

**Б1.В.03 Муниципальное право**

**Направление подготовки 40.03.01 Юриспруденция**

**Профиль образовательной программы земельно-правовой**

**Форма обучения очно-заочная**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>1. Организация самостоятельной работы.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Организационно-методические данные дисциплины.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Методические рекомендации по выполнению индивидуальных домашних заданий...4</b>	<b>4</b>
<b>2.1 Темы индивидуальных домашних заданий.....</b>	<b>4</b>
<b>2.2 Содержание индивидуальных домашних заданий.....</b>	<b>4</b>
<b>2.3 Порядок выполнения задания.....</b>	<b>6</b>
<b>2.4 Пример выполнения задания.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Методические рекомендации по самостоятельному изучению вопросов.....</b>	<b>8</b>
<b>4. Методические рекомендации по подготовке к практическим занятиям.....</b>	<b>15</b>
<b>4.1 Практическое занятие № 1.....</b>	<b>15</b>
<b>4.2 Практическое занятие № 2.....</b>	<b>16</b>
<b>4.3 Практическое занятие № 3.....</b>	<b>18</b>

## 1. Организация самостоятельной работы

### 1.1 Организационно-методические данные дисциплины

№ п.п .	Наименование тем	Количество часов по видам самостоятельной работы (из табл. 5.1 РПД)				
		подготов- ка курсо- вой рабо- ты (про- екта)	подготов- ка рефе- ратов	Индивидуаль- ные домашние задания	изучение отдель- ных во- просов	подготов- ка к заня- тиям
1	2	3	4	5	6	7
1	Муниципальное право как отрасль российского права и наука			2	4	4
2	Местное самоуправление в России			2	2	2
3	Структура, компетенция и организационная основа деятельности органов местного самоуправления			2	2	2
4	Порядок формирования органов местного самоуправления, особенности правового положения их должностных лиц			2	2	2
5	Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления			6	6	6
6	Муниципальная собственность			4	4	4
7	Местные финансы муниципального образования			2	2	2
8	Предметы ведения муниципальной			6	6	6

	ного образования и полномочия органов местного самоуправления, организационные формы их осуществления					
9	Гарантии и защиты местного самоуправления			6	6	6
				32	34	34

Основная учебная литература, необходимая для освоения дисциплины

1. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. М.: Проспект, 2013.

1.2 Дополнительная учебная литература, необходимая для освоения дисциплины

2. Васильев В.И. Муниципальное право России. Учебник. М.: Юстицинформ, 2012. – 680 с.

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята 12.12.1993 г. всенародным голосованием (в ред. от 21.07.2014). URL: pravo.gov.ru.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп.). URL: pravo.gov.ru

## 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ДОМАШНИХ ЗАДАНИЙ

### 2.1 Темы индивидуальных домашних заданий

1. ИДЗ – Муниципальное право как отрасль российского права и наука.

2. ИДЗ – Структура, компетенция и организационная основа деятельности органов местного самоуправления.

3. ИДЗ – Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

### 2.2 Содержание индивидуальных домашних заданий

1. ИДЗ – Муниципальное право как отрасль российского права и наука.

1. Сравните между собой конституционное право, административное право и муниципальное право по следующим основаниям: предмет отрасли, метод правового регулирования, институты, источники. В целях выявления общего и особенного заполните таблицу.

Задача 1. Приведите примеры, доказывающие то, что муниципальное право является:

А) комплексной отраслью права;

Б) публичной отраслью права;

В) сравнительно молодой отраслью в системе российского права.

2. Определите, нормами какой отрасли регулируются следующие правоотношения:

а) гражданин Н., знакомясь со списками участников областного референдума, не обнаружил в них своей фамилии и написал заявление на имя председателя городской комиссии референдума о необходимости внести дополнение в список;

б) гражданин К. Решил выдвинуть свою кандидатуру на пост главы муниципального района, уведомил об этом избирательную комиссию района, после чего создал инициативную группу по сбору подписей избирателей в поддержку своей кандидатуры;

в) в целях реализации областной целевой программы «Семья» губернатор области издал постановление, которым обязал всех глав администраций муниципальных районов составить списки проживающих на территории их районов многодетных семей;

г) глава администрации сельского поселения издал постановление о проведении аттестации муниципальных служащих администрации и утвердил состав аттестационной комиссии;

д) Комитет по имуществу администрации городского поселения предоставил в аренду нежилое помещение, находящееся в муниципальной собственности, ООО «Гранит».

## 2. ИДЗ – Структура, компетенция и организационная основа деятельности органов местного самоуправления.

1. С учетом демократических принципов местного самоуправления составьте план подготовки заседания (сессии) городской Думы по вопросу «О состоянии транспортного обслуживания населения города», перечислив в нем все мероприятия, которые надо провести до начала работы сессии.

2. Администрация области внесла на рассмотрение областной Думы проект закона «О совершенствовании структуры управления областью», которым предусматривалось упразднить представительные органы в сельских поселениях численностью менее 1000 человек, а их функции передать конференциям жителей. Обосновывалось это необходимостью сокращения расходов на содержание аппарата управления.

Может ли областная Дума принять данный закон? Какие органы в системе местного самоуправления являются обязательными?

3. Сравните правовой статус главы муниципального образования и главы местной администрации

4. Городская Дума внесла ряд изменений в устав города, принятый на референдуме его населением. В частности, вместо нормы об избрании главы муниципального образования населением в него была включена норма об избрании его представительным органом города из состава депутатов. Эта норма вступила в силу со дня ее опубликования.

Правомерно ли решение представительного органа?

## 3. ИДЗ – Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

1. Комитет территориального общественного самоуправления Восточного микрорайона городского поселения Н. представил в городскую администрацию в качестве правотворческой инициативы проект положения «О порядке проведения благоустроительных работ на территории Восточного микрорайона» с просьбой отправить его на рассмотрение городского совета. Однако глава города посчитал нецелесообразным принятие данного нормативного акта, о чем письменно уведомил председателя комитета территориального общественного самоуправления. Не согласившись с доводами главы местной администрации, председатель комитета общественного самоуправления решил обжаловать его отказ в прокуратуру.

Является ли отказ главы города обоснованным? Каким образом должна быть решена данная ситуация с точки зрения законодательства?

2. Комитет, созданный на собрании жителей многоквартирного жилого дома, принял решение зарегистрироваться в качестве общества с ограниченной ответственностью, для чего подготовили все необходимые документы и направили их в управление юстиции.

Соответствует ли данная ситуация законодательству? Будет ли законной деятельность данной организации?

## **2.3 Порядок выполнения заданий**

Индивидуальные домашние задания включают в себя аналитический материал нормативно-правового, теоретического и практического характера. Цель этого материала заключается в закреплении полученных студентами на лекциях и при самостоятельном чтении учебно-методической литературы знаний. Кроме обязательных заданий студенту хорошо успевающему по учебной дисциплине преподавателем может быть рекомендовано в индивидуальном порядке выполнение какого-либо творческого задания. Перечень обязательных заданий (в т.ч. практических задач) и примерный перечень видов творческих заданий (с критериями оценки последних по балльной системе) представлен в УМК.

К выполнению каждого обязательного домашнего задания необходимо приступать только после ознакомления с материалами учебных изданий и правовых актов, рекомендованных к соответствующей теме. Как правило, домашнее задание связано с анализом правовых актов и практики деятельности государственных и муниципальных органов власти. Задание может включать в себя анализ содержания терминов, понятий содержащихся в нормативно-правовых актах, а также решение практических задач. В любом случае необходимо выделять фактическое и нормативно-правовое содержание рассматриваемых правовых отношений, уметь правильно оценить фактические обстоятельства для принятия правильного правового решения. Практические задачи должны быть решены с обязательным указанием на нормативно-правовые акты, которые по мнению студенты должны лежать в основе решения, при этом студент должен не просто правильно подобрать соответствующий нормативно-правовой акт, но и аргументировано обосновать необходимость его применения при приведенных в задаче обстоятельствах. Выполнение домашних заданий в виде практических и иных задач является формой текущего контроля при проведении каждого практического занятия.

## **2.4 Пример выполнения задания**

Примерные задания для самостоятельной работы студентов

Подготовка докладов

В качестве формы текущего рубежного контроля применяется подготовка студентами докладов в пределах тем соответствующего модуля дисциплины. Цель данного вида самостоятельной работы восполнить имеющиеся проблемы в знаниях студентов по некоторым вопросам отдельных тем учебного курса, которые не были освещены в лекциях и не затрагивались на семинарских занятиях, но, тем не менее, имеют значение для правильного понимания изученного материала. Доклады также могут выполняться в целях более глубокого анализа тем, представляющих собой интерес. Студентам предлагается по своему усмотрению определить тему доклада. При возникновении трудностей, доклады могут быть написаны по тематике, предлагаемой преподавателем. Кроме того, посредством рефератов возможна оценка знаний и способностей студентов по тем или иным причинам не посещавших занятий и не имеющих оценок. В данном случае, доклад готовится по теме занятия, пропущенного студентом.

Доклад может выполняться в печатном или рукописном виде. Объем доклада должен составлять 10-15 печатных или 15-20 рукописных страниц. При написании доклада рекомендуется использовать не только учебную, но и специальную литературу (монографические работы по исследуемой теме, научные, газетные и журнальные статьи и т.д.). Доклады готовятся для устного выступления и поручаются студентам в соответствии с числом тем докладов. Регламент докладов 8-10 минут. Остальные студенты должны подготовить по 2-3 вопроса по каждой из тем доклада. Доклады и вопросы готовятся на основе материалов, полученных на лекции, семинарских занятиях, а также самостоятельного изучения студентами источников. Студенты, задающие вопросы должны сами для

себя сформулировать ответы на них, и в случае расхождения с ответом на эти вопросы докладчика, высказать и аргументировать свой ответ. Предварительно до начала слушания докладов студенты задающие вопросы должны представить преподавателю в письменном виде эти вопросы и ответы на них. Самостоятельность в подготовке вопросов и ответов проверяется преподавателем путем их сравнения, а в случае уличения студентов в «плагиате» данные вопросы ему не засчитываются, что отражается на контрольной итоговой оценке. Доклады студентов оцениваются по балльной системе.

Темы докладов по вопросам предметов ведения муниципальных образований соответствуют вопросам местного значения согласно статей 14-16 ФЗ от 6 октября 2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (см. задания №3 ИРС 9-13 недель).

В конце семестра по результатам индивидуальных домашних заданий студенту выставляются баллы. Максимальное количество баллов получают те студенты, которые выполнили весь курс заданий, предусмотренных для ИДЗ.

Подготовка наглядных пособий: наличие наглядных пособий упрощает уяснение материала студентами, способствует запоминанию изученных тем курса, особенно ценно, если данные пособия изготовлены студентом самостоятельно. В качестве наглядного пособия может выступать продуманная и проиллюстрированная схема, посвящённая отдельному понятию или явлению, перечисляющая и объясняющая определяющие его признаки, схема соотношения различных понятий и определений, сравнительная таблица, таблица-задание (требующая установления соответствия между её составными частями) и т.д., вид наглядного пособия зависит от воображения студента. Таблицы и схемы, являясь наглядным материалом, должны быть выполнены в печатном виде либо печатным шрифтом, быть соответствующего размера, позволяющего увидеть содержащуюся в нём информацию в пределах учебной аудитории (типовой размер таблицы или схемы соответствует размеру 1-2 листов ватмана), верхний и нижний края схемы (таблицы) должны быть закреплены деревянными или пластиковыми планками, к верхнему краю необходимо также прикрепить верёвку, обеспечивающую возможность использования подготовленной схемы (таблицы). Наглядное пособие должно быть выполнено аккуратно, без помарок и исправлений.

Компьютерный мультимедиаальбом: современный вариант наглядного пособия. Самая удобная форма иллюстрации учебных занятий, позволяющая демонстрировать специально подобранный фото и видеоматериал, посвящённый определённой теме (или несколькими темам) курса. Данный вид самостоятельной работы предлагается как альтернативный, в связи с тем, что ни каждому студенту на сегодняшний день, в домашних условиях доступна компьютерная техника, необходимая для выполнения данного вида самостоятельной работы.

Создание компьютерного мультимедиаальбома предполагает:

- 1) определение тематики, которой будет посвящён мультимедиаальбом (мультимедиаальбом может быть посвящён одной из тем курса, несколькими темам либо создаваться в целом по курсу);
- 2) подбор фото и (или) видеоматериала;
- 3) Компьютерная обработка собранного материала.

Компьютерный мультимедиаальбом демонстрируется студентом при рассмотрении соответствующей темы на семинарском или лекционном занятии, а затем сдаётся преподавателю в электронном виде (на диске или дискете).

#### Разработка тестов

Разработка тестов осуществляется по пройденным темам учебного курса с целью закрепления и систематизации полученных знаний. Тестовые задания представляют собой лаконичные тематические задания, сформулированные в повествовательной форме. Каждое тестовое задание может быть представлено в одной из следующих форм: закрытая форма с одним или с несколькими правильными вариантами ответа, открытая форма, задание на

упорядочение, задание на соответствие. Количество вариантов ответов для закрытых форм тестовых заданий должно быть от 5 до 7, для заданий на упорядочение и установления соответствия от 5 до 9.

Пример выполнения задания

Задача: Жители города Н. Выступили с инициативой проведения референдума по вопросу благоустройства города. Были собраны обязательные 5 процентов голосов от общего количества жителей. Однако администрация города отказала в проведении референдума, сославшись на распоряжение главы администрации, в котором был установлен минимум в 12 процентов.

Правомерны ли действия главы администрации?

Решение задачи: В соответствии с ч. 3 ст. 22 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003 г. граждане РФ обладают правом выдвижения инициативы проведения референдума, таким образом, жители города Н. поступили правомерно. В ч. 4 данной статьи ФЗ № 131 установлено, что количество подписей в поддержку инициативы проведения референдума не должно превышать 5% от числа участников референдума, кроме того данное правило устанавливается законом субъекта РФ. Глава администрации города принял распоряжение, которое не относится к его компетенции и является неправомерным, поскольку нарушает нормы ст. 22 ФЗ № 131.

### **3. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО САМОСТОЯТЕЛЬНОМУ ИЗУЧЕНИЮ ВОПРОСОВ**

#### **3.1. Основные теории местного самоуправления**

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

##### **Теория свободной общины**

Теория свободной общины опиралась на идеи естественного права. Основной идеей теории свободной общины было обоснование ограничения вмешательства государства в деятельность общины.

Согласно положениям теории свободной общины самостоятельность и независимость общины от государства связана с самой природой общины, которая исторически предшествовала государству. Согласно теории свободной общины государство не создает общину, а лишь признает ее. В теории свободной общины признавалось существование не только трех традиционных ветвей власти - исполнительной, законодательной и судебной, но и четвертой - муниципальной власти. Теория свободной общины получила свое отражение в ряде законодательных актов 30-40-х гг. XIX в. А Конституция Бельгии 1831 г. даже имела специальную статью об общинном управлении. Именно в этой Конституции наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями закреплялась и "общинная" (муниципальная) власть.

Однако на практике такой подход не имел успеха. Русские ученые Н.И. Лазаревский, Б.Н. Чичерин, В.П. Безобразов и другие считали теорию свободной общины несостоятельной и нежизнеспособной.

##### **"Общественная" (хозяйственная) теория самоуправления**

Следующей теорией местного самоуправления стала "общественная" (хозяйственная) теория самоуправления.

Общественная теория самоуправления, как и теория свободной общины, во многом основывалась на идее противопоставления государственной власти и местных сообществ. Согласно общественной теории самоуправления - это, в первую очередь, заведование местными хозяйственными делами. Собственные дела общины - это дела общинного хозяйства, и, следовательно, самоуправление есть управление делами местного хозяйства.



Теория общественного самоуправления получила широкое развитие в российской дореволюционной юридической науке. Н.М. Коркунов так определил содержание этой теории: "Общественная" теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои собственные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. "Общественная" теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами".

Согласно теории общественного самоуправления дела хозяйственного характера должны выполняться общиной без вмешательства государства. В разделении государственных дел и дел местного значения виделось основание для самостоятельности местного самоуправления. Однако такие взгляды на местное самоуправление существовали достаточно недолго, поскольку на практике оказалось практически невозможно так разделить дела государственного управления и дела местного значения, чтобы выделить из них "в чистом виде" только местные хозяйственные дела.

### **"Государственная" теория самоуправления**

Третьей теорией местного самоуправления стала "государственная" теория самоуправления, которая сменила "общественную (хозяйственную)" теорию. Основы данной теории местного самоуправления были разработаны немецкими учеными Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом в XIX в.

Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются, по существу, органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством.

В России положения государственной теории были значительно развиты дореволюционными юристами (В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский) в 70-х гг. XIX в. Согласно мнению сторонников государственной теории того времени местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление. А.Г. Михайловский рассматривал самоуправление как часть общего государственного управления, как особую организацию государственной власти на местах, основанную на выборных началах. Составной частью государственного управления считал местное самоуправление и В.П. Безобразов.

Государственная концепция местного самоуправления базировалась на том положении, что учреждения самоуправления обязательно должны действовать и в общественных, и в государственных интересах. Согласно этой концепции местное самоуправление имеет своим источником государственную власть. Организация самоуправления на местах строится на основании закона. Выбор предметов деятельности не зависит от самоуправленческих органов, а определяется государством, формулируя вывод о соотношении государства и местного самоуправления.

## **3.2. Понятие территориальных основ местного самоуправления. Принципы территориальной организации местного самоуправления.**

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

В Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 131) установлено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. В Федеральном законе "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" детализируется это конституционное положение и уточняется, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Федерации (ст. 10).

Муниципальное образование - это территориальная единица, на которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и сформированные населением муниципального образования органы местного самоуправления.

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрено три типа муниципальных образований (с закреплением за каждым из них присущих ему полномочий).

Первый тип - городские и сельские поселения. Поселения наделяются полномочиями по решению вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения этих населенных пунктов.

Сельское поселение - это 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 - это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Второй тип - муниципальные районы, объединяющие территории нескольких поселений. Муниципальные районы осуществляют на всей своей территории полномочия по вопросам местного значения, которые эффективнее реализуются на больших территориях, чем территория поселения, и в основном имеют межмуниципальный характер. При этом поселения, как отмечено выше, наделены собственным кругом полномочий, которые указываются в самостоятельно принимаемых ими уставах.

Муниципальный район - это несколько поселений или поселений и межселенных территорий (территорий, находящихся вне границ поселений), 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 и региональными законами.

Третий тип - городские округа. Городские округа создаются, как правило, на базе городов республиканского, краевого, областного значения. Городские округа осуществляют полномочия как поселений, так и муниципальных районов.

Городской округ - это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Муниципальным образованием является также 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.

### **3.3. Понятие, принципы и правовое регулирование муниципальной службы**

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Муниципальная служба - это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Таким образом, депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления муниципальными служащими не являются.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

Федеральный закон от 8 января 1998 г. N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" установил общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации.

Муниципальная служба основана на следующих принципах:

верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных и региональных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;

приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия; самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий; профессионализма и компетентности муниципальных служащих;

ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;

единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;

правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;

внепартийности муниципальной службы.

Финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местного бюджета. Минимально необходимые расходы муниципальных образований на муниципальную службу учитываются федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации при определении минимальных местных бюджетов.

### **3.4. Прохождение муниципальной службы**

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации".

Порядок прохождения муниципальной службы, управление муниципальной службой, требования к муниципальным должностям муниципальной службы определяются уставом муниципального образования в соответствии с региональными законами.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а также находиться на муниципальной службе в случае лишения его вступившим в законную силу решением суда права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока.

#### **Стаж муниципальной службы**

В стаж муниципальной службы муниципального служащего включается время работы на муниципальных должностях муниципальной службы, выборных муниципальных должностях и государственных должностях. Включение в стаж муниципальной службы иных периодов трудовой деятельности осуществляется в соответствии с федеральными и региональными законами.

Стаж муниципальной службы муниципального служащего приравнивается к стажу государственной службы государственного служащего. Время работы на муниципальных должностях муниципальной службы засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставле-

ния льгот и гарантий в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе.

#### **Основания для прекращения муниципальной службы**

Помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, увольнение муниципального служащего может быть осуществлено также по инициативе руководителя органа местного самоуправления в следующих случаях:

достижения предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы;

прекращения гражданства Российской Федерации;

несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации";

разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

лишения муниципального служащего вступившим в законную силу решением суда права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока.

Выход на пенсию муниципального служащего осуществляется в порядке, установленном федеральным законом. Предельный возраст для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы составляет 60 лет. При этом допускается продление срока нахождения на муниципальной службе служащих, достигших предельного для муниципальной службы возраста. Но однократное продление срока нахождения на муниципальной службе служащего допускается не более чем на один год.

### **3.5. Советы муниципальных образований и иные объединения муниципальных образований**

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Вопросы местного значения, решаемые муниципальными образованиями, часто требуют совместной координации усилий. Для этого муниципальные образования могут создавать организации межмуниципального сотрудничества либо заключать соглашения (договоры) между собой, имеющие публично-правовой характер. Это так называемые правовые акты о сотрудничестве.

Законодательно муниципальным образованиям предоставлено право на создание ассоциаций или союзов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации.

В свою очередь, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований, в которое должны входить советы муниципальных образований не менее чем от двух третей всех субъектов Российской Федерации.

Советы и общероссийское объединение вправе действовать как юридические лица на правах некоммерческих организаций.

В настоящее время такие союзы или ассоциации муниципальных образований действуют практически во всех субъектах Российской Федерации. В качестве примеров таких ассоциаций можно привести: Ассоциацию местного самоуправления Республики Карелия, Союз муниципальных образований Сахалинской области, Союз муниципальных образований Ульяновской области и др.

На общероссийском уровне действуют такие объединения муниципальных образований, как Конгресс муниципальных образований (учрежден 43 ассоциациями и союзами муниципальных образований России), Союз российских городов, Союз малых городов России и др.

Целями таких ассоциаций и союзов муниципальных образований являются: становление и развитие местного самоуправления как политического института и основы гражданского общества в России, создание условий для комплексного социально-

экономического развития муниципальных образований, координация взаимодействия муниципальных образований и их объединений с федеральными и региональными органами государственной власти для защиты интересов местного самоуправления, развитие межмуниципального сотрудничества.

### **3.6. Муниципальные предприятия и учреждения**

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Назначение на должность и заключение трудового договора с руководителями муниципальных предприятий и учреждений производится различными способами. Нередко назначение на должность руководителей муниципальных предприятий и учреждений производится по конкурсу главой муниципального образования в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования. При этом организация и проведение конкурса на замещение вакантных должностей руководителей муниципальных предприятий и учреждений осуществляются конкурсной комиссией, которая создается и действует в соответствии с положением о конкурсной комиссии, утверждаемым решением представительного органа муниципального образования.

### **3.7. Полномочия местного самоуправления в бюджетно-финансовой сфере**

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации.

Полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения могут полностью или частично осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района.

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

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

Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников

муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования. Это может осуществляться, например, путем вывешивания данных документов на информационных стендах и т.п.

Деятельность органов местного самоуправления муниципального образования и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проекта местного бюджета, утверждению и исполнению бюджета, а также по контролю за его исполнением, как правило, регулируется положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе муниципального образования, принимаемым решением представительного органа в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Федерации.

### **3.8. Полномочия местного самоуправления в области строительства и транспорта**

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

В сфере градостроительства полномочия органов местного самоуправления имеют и управленческий, и разрешительный характер.

Особенностью в этих полномочиях являются обязанности органов местного самоуправления собирать, анализировать, распространять и сохранять определенного рода информацию в рассматриваемых областях управления.

При этом полномочия поселений и городских округов в рассматриваемой сфере совпадают при подготовке и утверждении генеральных планов и их публичном обсуждении и т.д. Представительный орган местного самоуправления поселения вправе утвердить генеральный план поселения и порядок внесения в него изменений. Решение о подготовке проекта генерального плана поселения принимает глава местной администрации поселения.

Представительный орган местного самоуправления поселения вправе принять решение об утверждении генерального плана или об отклонении проекта генерального плана и о направлении его соответственно главе местной администрации поселения на доработку. А глава местной администрации поселения вправе утвердить план реализации генерального плана поселения, но до утверждения генерального плана его проект должен быть публично обсужден.

Порядок организации и проведения публичных слушаний проектов генеральных планов в поселениях определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В сфере транспорта и связи полномочия органов местного самоуправления имеют в основном организационный характер. Например, органы местного самоуправления обязаны организовать и обеспечить транспортное сообщение внутри и между населенными пунктами муниципального образования; обеспечивать население транспортными услугами и т.д.; организовывать или создавать условия для обеспечения населения услугами связи: телефонной, сотовой, почтовой и т.п.

### **3.9. Понятие ответственности в системе местного самоуправления.**

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

В новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" значительно усилен контроль за исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и ответственность этих органов за их неисполнение.

Юридическая ответственность подразделяется на виды во многом по отраслевому признаку. В теории государства и права традиционным выделяют следующие виды юридической ответственности: уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная, материальная. Некоторые ученые выделяют и другие виды ответственности, в

частности политико-правовую, под которой имеется в виду отзыв выборного должностного лица, роспуск представительного органа власти и т.п.

Согласно ст. 70 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с федеральными законами несут ответственность перед:

- а) населением муниципального образования;
- б) государством;
- в) физическими и юридическими лицами.

Такая иерархия закрепления ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не случайна. Указание на первоочередность ответственности перед населением отражает сущность местного самоуправления как формы народовластия в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации. Население является основным субъектом прав местного самоуправления. Поэтому прежде всего необходимо установление эффективных видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Виды ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Население муниципального образования также вправе отозвать депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

#### **4. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ К ЗАНЯТИЯМ**

##### **4.1 Практическое занятие № 1 «Муниципальное право как отрасль российского права и наука».**

Вопросы к занятию

1. Понятие и предмет муниципального права.
2. Муниципально – правовые нормы и институты.
3. Муниципально – правовые отношения и их субъекты.
4. Источники муниципального права.
5. Система муниципального права.
6. Место муниципального права в правовой системе РФ.
7. Понятие, источники и предмет науки муниципального права.
8. Методы науки муниципального права.

При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем:

При определении предмета муниципального права и особенностей его метода необходимо учитывать целый ряд обстоятельств. Прежде всего это комплексный характер отрасли права. Местное самоуправление не изолировано от иных общественных отношений, на муниципальный уровень влияют нормы иных отраслей права. Муниципальное право России рассматривается как совокупность правовых институтов, регулирующих разнородные общественные отношения, что и определяет его комплексный характер. В систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные

правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. Нормы муниципального права по признаку регулирования и однородных, взаимосвязанных общественных отношений объединяются в муниципально-правовые институты. Муниципально - правовые институты - это определенная система норм муниципального права, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу в рамках отрасли муниципального права. Научная дисциплина муниципального права – это совокупность знаний, идей, теорий о местном самоуправлении, о формах и практике его осуществления и правового регулирования.

#### **4.2 Практическое занятие № 2 «Структура, компетенция и организационная основа деятельности органов местного самоуправления»**

*Вопросы к занятию:*

1. Структура и аппарат органов местного самоуправления
2. Компетенция представительных органов местного самоуправления
3. Компетенции глав муниципальных образований и глав местных администраций.
4. Взаимодействие представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования с главой местной администрации
5. Акты органов местного самоуправления.

При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем:

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это предопределяет достаточно широкую степень независимости органов местного самоуправления от решений и действий органов государственной власти.

В развитие федерального и регионального законодательства статус органов местного самоуправления закрепляется в уставах соответствующих муниципальных образований. В данных уставах регулируются основные положения по организации органов местного самоуправления. Помимо этого во многих муниципальных образованиях принимаются и специальные положения, регулирующие статус органов местного самоуправления (о представительном органе, главе муниципального образования, администрации муниципального образования, контрольном органе муниципального образования и др.). Однако в этих положениях отдельные полномочия органов местного самоуправления могут лишь получать дальнейшую конкретизацию и в них не должно осуществляться изменение компетенции органов местного самоуправления, установленной уставом муниципального образования.

Вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления, решаются ими самостоятельно. Вмешательство органов государственной власти в их компетенцию недопустимо. Органы местного самоуправления обладают значительными полномочиями в различных сферах жизни соответствующего муниципального образования. Конечно же, нельзя забывать, что компетенция органов местного самоуправления не может быть безграничной, поскольку значительная часть полномочий в соответствующих сферах осуществляется также федеральными и региональными органами государственной власти.

Структуру органов местного самоуправления составляют:

представительный орган;

глава муниципального образования;

местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);



контрольный орган муниципального образования;  
иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В структуре органов местного самоуправления муниципального образования ведущая роль принадлежит представительному органу. Представительный орган в своих решениях выражает волю граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования - это высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования и законодательством собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Согласно ст. 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

издает в пределах своих полномочий правовые акты;

вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа.

Администрация муниципального образования - это орган местного самоуправления, наделенный уставом муниципального образования исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

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.

Муниципальные правовые акты наряду с федеральными и региональными правовыми актами имеют важное значение для организации деятельности органов местного самоуправления.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными и (или) региональными законами.

### **4.3 Практическое занятие № 3 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления».**

Вопросы к занятию:

1. Общая характеристика форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.
2. Местный референдум.
3. Муниципальные выборы.
4. Отзыв в системе местного самоуправления.
5. Сход граждан.
6. Территориальное общественное самоуправление
7. Правотворческая инициатива граждан.
8. Публичные слушания
9. Собрание (конференция) граждан
10. Опрос граждан.
11. Обращения граждан в органы местного самоуправления
12. Иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем:

При подготовке к занятию, студенту следует обратить внимание на то, что указанные в федеральном законе формы непосредственного волеизъявления населения делятся на формы осуществления и формы участия в осуществлении местного самоуправления. К первой группе относятся: местный референдум; выборы депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; голосование по отзыву депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан. Ко второй группе относятся правотворческая инициатива граждан; публичные слушания; собрания граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления муниципального образования. Особое место среди всех этих форм занимает территориальное общественное самоуправление. Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и

участие населения в осуществлении местного самоуправления в соответствии со ст. 33 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" должно основываться на указанных в этой статье принципах. Этих принципов всего два.

Первый принцип - законность, т.е. соблюдение положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов. Второй принцип - добровольность непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Это означает, что никто, в том числе органы государственной власти и органы местного самоуправления, не могут принуждать граждан к участию в этом.