

Министерство науки и высшего образования  
Российской Федерации  
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова  
Кафедра теории и истории государства и права

# **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

Учебно-методическое пособие

Ярославль  
ЯрГУ  
2020

УДК 342.553(075.8)  
ББК Х621.011.2я73  
М90

*Рекомендовано  
Редакционно-издательским советом университета  
в качестве учебного издания. План 2020 года*

Рецензент  
кафедра теории и истории государства и права ЯрГУ

Составитель  
Т. В. Серкова

**Муниципальное право** : учебно-методическое посо-  
М90 бие / сост. Т. В. Серкова ; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Деми-  
дова. — Ярославль : ЯрГУ, 2020. — 48 с.

Пособие содержит рекомендации по освоению дисциплины в целом, список рекомендуемой литературы, методические указания и задания для подготовки к семинарам и самостоятельной работе студентов, вопросы для промежуточной аттестации студентов.

Предназначено для студентов, изучающих дисциплину «Муниципальное право».

УДК 342.553(075.8)  
ББК Х621.011.2я73

© ЯрГУ, 2020

## I. Рекомендации по учебной работе

Дисциплина «Муниципальное право» относится к обязательным дисциплинам вариативной части учебного плана. Курс строится на основе таких учебных дисциплин, как теория государства и права, конституционное право и другие.

Ознакомление слушателей с основами местного самоуправления, прежде всего с устройством и функционированием органов местного самоуправления, а также с формами участия населения в местном самоуправлении, обеспечивает приобретение слушателями знаний в новой для них области — в области местного самоуправления, содействует фундаментализации образования, дальнейшему формированию мировоззрения, профессионального правосознания. Умения и навыки, полученные при изучении курса, могут быть использованы слушателями в последующей практической деятельности в системе правоохранительных органов и органов муниципальной власти.

При изучении дисциплины следует обратить внимание на следующие ключевые положения.

1. При анализе сущности отрасли муниципального права необходимо прежде основательно разобраться в вопросе природы местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти в государстве. Особое внимание следует уделить реформе местного самоуправления, её целям и основным направлениям.

2. В муниципальном праве все институты взаимосвязаны и взаимозависимы. Система муниципально-правовых институтов представляет собой отрасль муниципального права. Поэтому изучение курса должно быть последовательным, регулярным и соответствовать логике построения отрасли. Не изучив предыдущую тему, трудно понять следующую.

3. Законодательство по муниципальному праву представляет собой довольно сложный нормативный материал. Поэтому изучение данной дисциплины предполагает основательную и постоянную работу как с различными нормативными актами, так и со специальными юридическими источниками. Законодательство по муниципальному праву развивается весьма быстрыми темпами, поэтому студентам рекомендуется контролировать процесс совершенствования нормативной базы, фиксировать соответствующие

изменения. В связи с этим необходимо регулярное ознакомление с содержанием официальных порталов органов муниципальной власти, правовых журналов и других периодических изданий. Следует знакомиться не только с законодательными документами, но и с практикой их реализации, формируемой судебными органами. Необходимо принимать во внимание законодательство и юридическую практику соответствующих субъектов РФ.

4. Необходимо учитывать, что определенная часть отношений, касающихся предмета финансового, земельного, гражданского и некоторых других отраслей права, регулируется также нормами муниципального права. Поэтому важно четко отграничивать муниципальное право от указанных и иных отраслей права.

5. При освоении данной дисциплины необходимо учитывать её взаимосвязь с другими дисциплинами. Невозможно изучать муниципальное право без знания соответствующих общетеоретических терминов, понятий, конструкций.

6. При решении практических казусов следует давать мотивированные ответы (со ссылками на соответствующие нормативные правовые акты, статьи, части и пункты статьи), использовать дополнительную литературу и официальные разъяснения. Решение желательно оформлять письменно.

7. Настоятельно рекомендуется приносить на лекционные и семинарские занятия все необходимые нормативные правовые акты, чтобы иметь возможность видеть анализируемые положения, а не воспринимать их только на слух, а также чтобы найти ответ на вопрос преподавателя.

В результате освоения дисциплины студенты должны иметь знания об основных понятиях и терминах муниципального права, актуальных проблемах данного института, тенденциях развития законодательства в области муниципального права и практики его применения в субъектах РФ; обрести навыки составления юридических документов, навыки самостоятельной работы с нормативными правовыми актами органов муниципальной власти, уметь ориентироваться в их системе, правильно применять соответствующие положения законодательства при разрешении практических казусов и спорных ситуаций.

Курс «Муниципальное право» включает лекции, практические (семинарские) занятия, завершается зачетом.

## II. Рекомендуемая литература

### ***Нормативные правовые акты***

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с изм. и доп.) // Российская газета. — 1993. — 25 дек.

2. Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985 (ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. — 1998. — № 15, ст. 1695.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 40, ст. 3822.

### ***Основная литература***

1. Муниципальное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. Н. Кокотова. — М. : Юрайт, 2017. — 444 с. — URL : <https://www.biblio-online.ru/viewer/EAD9B401-C06E4795-87A1-5A29DA710BF0#page/1>

2. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для бакалавриата и магистратуры : в 2 ч. Ч. 1–2 / Н. С. Бондарь [и др.] ; под ред. Н. С. Бондаря. — М. : Юрайт, 2017. — 356 с. — URL : <https://www.biblio-online.ru/viewer/75535807-6ACB-4D45-AB2F-4C1F39E0E98D#/> <https://www.biblio-online.ru/viewer/BE47A432-9E3C-43CB-AB99-22957E8A7023#page/1>

3. Муниципальное право : метод. рекомендации для студентов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / сост. : В. Н. Карташов, Н. В. Киселева. — Ярославль : ЯрГУ, 2014. — 52 с. — URL : <http://www.lib.uniya.ac.ru/edocs/iuni/20140917.pdf>

### ***Ресурсы сети «Интернет»***

Научная библиотека ЯрГУ. — URL : <http://www.lib.uniya.ac.ru>

Электронная библиотечная система «Университетская библиотека Online». — URL : [www.biblioclub.ru](http://www.biblioclub.ru)

Научная электронная библиотека «eLIBRARY.ru». — URL : <http://elibrary.ru>

Официальный интернет-портал правовой информации. — URL : <http://pravo.gov.ru>

### III. Методические указания и задания для подготовки к семинарам и самостоятельной работы

#### *Тема 1. Муниципальное право как отрасль права и наука*

*Понятие и основные признаки местного самоуправления. Предмет и метод муниципального права. Место муниципального права в системе российского права. Муниципально-правовые отношения: понятие, основные признаки и субъекты. Система муниципального права. Источники муниципального права. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина.*

*Муниципальное право России* — комплексная отрасль российского права, состоящая из правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления.

В качестве отличительных признаков общественных отношений, составляющих *предмет* муниципального права, можно выделить следующие:

- 1) локально-территориальный характер;
- 2) объем, внешние границы общественных отношений, составляющих предмет муниципального права;
- 3) отношения возникают по поводу организации и функционирования муниципальной власти — специфическом, относительно самостоятельном уровне публичной власти;
- 4) обязательным субъектом данных отношений выступает либо население муниципального образования, либо орган (должностное лицо) местного самоуправления, наделенное полномочиями по решению вопросов местного значения;
- 5) комплексный характер. Предмет муниципального права охватывает различные по своему конкретному содержанию и характеру общественные отношения практически во всех сферах жизнедеятельности общества в связи с осуществлением местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании: организационные, управленческие, имущественные, финансовые, экологические и иные.

Для муниципального права характерно сочетание императивного и диспозитивного *методов правового регулирования* при некотором доминировании императивного метода.

При множественности источников муниципального права все они образуют определенную замкнутую систему, которая построена на принципах единства и непротиворечивости. Источники муниципального права находятся в определенной иерархической соподчиненности.

1. *Конституция РФ*, а именно статья 12, в которой закреплён принцип признания и гарантирования местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, и глава 8, полностью посвященная местному самоуправлению.

2. *Федеральные конституционные законы* (например, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» 2004 г. или «О чрезвычайном положении» 2001 г.).

3. Наиболее распространенным федеральным источником права выступают *федеральные законы*: а) непосредственно посвященные вопросам организации и деятельности местного самоуправления; б) федеральные законы, составляющие законодательную основу других отраслей права (административного, финансового, жилищного, земельного и т. д.) и регламентирующие лишь отдельные аспекты местного самоуправления.

4. *Федеральные подзаконные акты* — указы президента РФ (например, от 15 октября 1999 г. «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»), акты палат Федерального собрания РФ, постановления правительства РФ (например, от 1 июня 2005 г. № 350 «О введении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации»).

5. *Конституции республик и уставы других субъектов РФ*, законы субъектов РФ, акты высших должностных лиц субъектов РФ, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, акты правительств и других органов исполнительной власти субъектов РФ.

6. *Муниципальные правовые акты*: 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 местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Основным документом в числе *международно-правовых источников* муниципального права является Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. Прямо или косвенно вопросы местного самоуправления, прав граждан на участие в управлении делами государства и общества регулируются в международных актах о правах человека: Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) и т. д.

В числе источников муниципального права можно выделить и *муниципально-правовые договоры* — двусторонние или многосторонние соглашения, регулирующие отношения в области организации и функционирования местного самоуправления.

В муниципальном праве достаточно значима роль *правовых обычаев*. Это определяется самим пониманием местного самоуправления, которое в соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ должно развиваться «с учетом исторических и иных местных традиций».

В литературе предлагается также считать источниками муниципального права *судебные прецеденты*. Судебные решения нередко имеют очень важное значение для понимания сущности местного самоуправления, его организации и т. п.

*Система муниципального права* определяется как объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений.

Совокупность правовых норм, регулирующих определенный круг относительно обособленных взаимосвязанных общественных отношений внутри отрасли муниципального права, составляют *институт муниципального права*.

В структуре муниципального права можно выделить несколько *муниципально-правовых институтов*:

1. Правовые основы местного самоуправления.
2. Территориальные основы местного самоуправления.



3. Система местного самоуправления.
4. Финансово-экономические основы местного самоуправления.
5. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, государственный контроль в отношении их деятельности.

Названные институты можно объединить в Общую часть муниципального права, поскольку её нормы содержат общие положения, действие которых распространяется на все или большинство регулируемых муниципальным правом общественных отношений.

К Особенной части можно отнести нормы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления в различных сферах деятельности — экономической, социально-культурной, политической и пр.

*Муниципально-правовыми нормами* называются правовые нормы, закрепляющие и регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

*Классификация норм* муниципального права России может проводиться по следующим основаниям:

1. По содержанию (по кругу регулируемых общественных отношений).
2. По характеру имеющихся в нормах предписаний (по способу воздействия на субъекты права).
3. По территории действия.
4. По юридической силе.
5. По степени определенности содержащихся в них предписаний (по методу регулирования).

*Муниципально-правовые отношения* — это регулируемые нормами муниципального права общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, в пределах территории муниципального образования с учетом исторических и иных местных традиций.

*Виды муниципально-правовых отношений*: по содержанию и по субъектам.

*Субъекты муниципально-правовых отношений* можно условно подразделить на три вида:

1. Особый субъект — муниципальное образование.
2. Субъекты, наделенные правом принимать решения (участвовать в принятии решений) по вопросам местного значения
3. Субъекты, которые в той или иной форме содействуют осуществлению местного самоуправления.

К числу *объектов муниципально-правовых отношений* относятся те реальные блага, к обладанию которыми стремятся стороны правоотношения. В качестве конкретных объектов муниципальных правоотношений могут выступать:

а) материальные блага (объекты материального мира): например, территория муниципального образования, отдельные природные ресурсы (земля, недра и т. д.), находящееся в муниципальной собственности имущество;

б) личные нематериальные и духовные блага (нематериальные объекты — образование, культура, здравоохранение.

*Принципы муниципального права:* народовластия; демократизма в формировании местной публичной власти; относительной самостоятельности местной публичной власти и взаимодействия её с государственной властью; внутренней соподчиненности органов и должностных лиц местного самоуправления; сочетания юридического равенства субъектов муниципально-правовых отношений и субъектов гражданско-правовых отношений с административной соподчиненностью; ответственности субъектов муниципально-правовых отношений; повсеместности развития местного самоуправления.

### ***Литература***

1. Бондарь, Н. С. Предмет и система муниципального права РФ как новой отрасли и учебной дисциплины / Н. С. Бондарь // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / под ред. С. А. Авакьяна. — М., 1999.
2. Васильев, В. И. О предмете муниципального права / В. И. Васильев // Журнал российского права. — 2006. — № 3.
3. Кутафин, О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации / О. Е. Кутафин. — М., 2002.

### ***Вопросы для подготовки***

1. Понятие муниципального права и его особенности как комплексной отрасли права. Место муниципального права в системе права РФ.

2. Предмет и метод муниципального права. Принципы и функции местного самоуправления.

3. Система муниципального права. Муниципально-правовые отношения: понятие, основные признаки и субъекты.

4. Источники муниципального права:

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;

- Конституция Российской Федерации;

- федеральное законодательство;

- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

- устав муниципального образования и иные нормативные правовые акты муниципальных образований (виды и порядок принятия);

- правовой обычай.

5. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина.

### ***Задания и задачи***

1. Представительный орган муниципального образования принял решение, затрагивающее права человека и гражданина. Данное решение было размещено на информационных стендах в общественных местах и в здании администрации. *Вступил ли данный акт в силу?*

2. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принял закон субъекта РФ, устанавливающий общие принципы организации местного самоуправления в субъекте Российской Федерации. Вправе ли законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принимать указанный закон? *Обоснуйте ответ.*

3. Основываясь на анализе содержания Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» *приведите по три примера императивных, диспозитивных, процессуальных норм.*

4. Проведите сравнение конституционного, административного и муниципального права по критериям предмета, метода, институтов и источников данных отраслей права.

## ***Тема 2. Исторические и теоретические основы местного самоуправления***

*Теории местного самоуправления. Организация местного самоуправления в России в дореволюционный и советский периоды. Организация местного самоуправления в зарубежных странах (Франция, Германия, Англия, США).*

Термины «муниципалитет», «муниципальное хозяйство» отражали политико-правовое и экономическое своеобразие исторически сложившейся городской общины. Слово «муниципалитет» происходит от латинского *municipium*. *Munus* по-латыни значит «тяжесть, тягота, бремя», а *capio, recipio* – «беру», «принимаю».

В первой половине XIX в. разрабатываются теоретические основы учения о местном самоуправлении. Одним из первых, кто привлек внимание к этим проблемам, был А. Токвиль с *теорией свободной общины*. Основные идеи теории свободной (естественной) общины заключались, во-первых, в наличии у общины по характеру естественного и неотчуждаемого права заведовать своими делами; во-вторых, в обязанности государства уважать свободу общинного самоуправления; в-третьих, в определенной первичности общинного самоуправления перед государственным управлением.

На смену теории свободной общины пришла *общественная теория самоуправления* (или общественно-хозяйственная теория самоуправления), которая также исходила из противопоставления государства и общины, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. Однако её сторонники, обосновывая основной признак местного самоуправления, на первый план выдвигали негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления.

На основе взглядов, критически оценивающих общественную теорию, получила развитие *государственная теория самоуправ-*

ления, основные положения которой были разработаны выдающимися немецкими учеными XIX в. Лоренцом фон Штейном и Рудольфом фон Гнейстом. Согласно этой теории все полномочия в области местного самоуправления имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результате местного управления.

Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне) находит отражение в *теории дуализма муниципального управления*. Согласно этой теории муниципальные органы, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации.

В *теории социального обслуживания* делается акцент на осуществление муниципалитетами одной из основных своих задач: предложении услуг жителям, организации обслуживания населения. Основной целью муниципальной деятельности, согласно данной теории, является благосостояние жителей коммуны.

Наряду с названными теориями существуют и *социал-реформистские муниципальные концепции*, сторонники которых исходят из возможности социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления как одного из путей безреволюционной трансформации современного общества в социалистическое.

Цель каждой из теорий — улучшить жизненные условия населения муниципального образования за счет расширения объема их компетенции, самостоятельности и укрепления государства в целом. Однако реализация принципов самостоятельности и самодостаточности в разное время и в различных условиях осуществлялась по-своему.

Местное самоуправление в его современном понимании в качестве института публичной власти в дореволюционной России стало формироваться в результате Земской реформы 1864 г. и Городской реформы 1870 г. До этого момента можно говорить лишь о предпосылках или отдельных элементах местного самоуправления. В основе реформ лежали две идеи. Первая — выборность

власти: все органы местного самоуправления избирались и контролировались избирателями. Кроме того, эти органы были под контролем представительной власти, а обе ветви власти контролировал Закон. Земства были сторонниками государственной власти, поддерживали законность и стабильность в обществе. Вторая идея: местное самоуправление имело реальную финансовую основу своей деятельности. В XIX в. до 60 % всех собираемых с территорий платежей оставалось в распоряжении земства.

После Октябрьской революции началась повсеместная ликвидация земств (большевики считали земское самоуправление наследием буржуазного строя), которая завершилась к лету 1918 г. В стране сложилась такая система власти, по которой все представительные органы (сверху донизу) входили в единую систему государственной власти.

6 июля 1991 г. принят Закон РСФСР № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». Именно на его основе начался процесс реформирования местных органов, создание системы местного самоуправления в России.

В современных зарубежных странах местное самоуправление представляет систему децентрализованной организации местного управления, сложившуюся в результате длительного, преимущественно эволюционного развития. Становление централизованных государств привело к разделению публичной власти на государственную и муниципальную.

В зависимости от положения местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти обычно выделяют следующие *модели местного самоуправления*:

- 1) англосаксонскую,
- 2) континентальную (французскую),
- 3) смешанную (германскую).

### ***Литература***

1. Атаманчук, Г. В. Сущность и истоки местного самоуправления / Г. В. Атаманчук // Муниципальный мир. — 1999. — № 1.
2. Евдокимов, В. Б. Местные органы власти зарубежных стран : правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. — М., 2001.
3. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) / под ред. В. В. Еремяна. — М., 2006.

### ***Вопросы для подготовки***

1. Научные концепции местного самоуправления:
  - теория свободной общины;
  - общественная (хозяйственная) теория;
  - государственная теория;
  - иные теории.
2. Системы местного самоуправления в зарубежных странах:
  - европейская континентальная модель;
  - англосаксонская модель.
  - смешанная (германская).
3. Самоуправление в России до 1917 г.:
  - самоуправление городских слобод и крестьянское общинное самоуправление (X–XV вв.);
  - реформы местного самоуправления в XVI в.;
  - развитие самоуправления в XVIII в.;
  - реформы местного самоуправления в 60-е гг. XIX в.
4. Сущность и механизм советской системы местного управления.
5. Местное самоуправление в России в 90-е гг. XX в.
6. Основные направления реформы местного самоуправления в начале XXI в. в Российской Федерации.

### ***Задания и задачи***

1. Раскрыть содержание основных теорий о содержании и сущности местного самоуправления. *Сравнить данные теории по критериям времени появления, представителей, достоинств и недостатков теорий.*
2. *Проанализировать* генезис муниципального права в дореволюционной, советской и современной России с указанием конкретных источников права.

## ***Тема 3. Правовые основы местного самоуправления***

*Понятие и развитие правовой основы местного самоуправления. Международные документы и федеральное законодательство в системе правовых актов о местном самоуправлении. Законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении. Муниципальные правовые акты: понятие и система. Устав муни-*

*ципального образования в системе нормативных актов о местном самоуправлении.*

Глава 7 Федерального закона № 131-ФЗ задала единые параметры формирования системы муниципальных правовых актов: закреплены иерархия муниципальных правовых актов, субъекты муниципального нормотворчества, требования к уставу муниципального образования и основы нормотворчества муниципальных образований.

Понятие «*муниципальный правовой акт*» закреплено в ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ как решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Система муниципальных правовых актов в соответствии со ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ состоит из трех групп документов, которые по юридической силе, в свою очередь, могут быть разбиты на подгруппы:

1) правовые акты, обладающие высшей юридической силой на территории муниципального образования:

- устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

2) правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты:

- главы муниципального образования;
- местной администрации;



- иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

По субъекту принятия муниципальные правовые акты могут быть:

- 1) принятыми населением непосредственно;
- 2) принятыми органами местного самоуправления;
- 3) принятыми должностными лицами местного самоуправления.

Две основные *формы систематизации муниципальных нормативных* правовых актов:

а) государственный реестр уставов муниципальных образований, который имеет региональный, окружной и федеральный уровни;

б) федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов, состоящий из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливаемый законом субъекта РФ.

*Устав муниципального образования* и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

*Стадии* нормотворческого процесса устава:

- 1) разработка проекта муниципального образования;
- 2) принятие устава муниципального образования;
- 3) государственная регистрация устава муниципального образования;
- 4) опубликование (обнародование).

*Муниципальное нормотворчество* можно определить как деятельность населения и органов местного самоуправления в пределах их компетенции, направленную на создание, изменение, отмену муниципально-правовых норм. Нормотворческий процесс в муниципальном образовании имеет схожие черты с законодательным процессом на федеральном и региональном уровне.

*Официальными символами муниципальных образований* являются утвержденные в установленном порядке средства визуального (зрительного) обозначения муниципального образования: гербы, флаги, должностные и наградные знаки, эмблемы.

## ***Литература***

1. Лаврентьев, А. Р. Местное самоуправление в России : состояние и перспективы : монография / А. Р. Лаврентьев, И. А. Коннов, Н. А. Тусов. — Дзержинск, 2014.

2. Поленина, С. В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России / С. В. Поленина // Государство и право. — 1999. — № 9.

3. Постовой, Н. В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России / Н. В. Постовой. — М., 1999.

## ***Вопросы для подготовки***

1. Понятие и развитие правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации.

2. Муниципальные правовые акты: понятие и признаки.

3. Система муниципальных правовых актов. Порядок оспаривания муниципальных правовых актов.

4. Порядок муниципального нормотворчества.

5. Особенности устава муниципального образования.

6. Официальная символика муниципальных образований.

## ***Задания и задачи***

1. Уставом муниципального образования предусмотрено, что представительный орган муниципального образования принимает все нормативные правовые акты в форме решений квалифицированным большинством голосов. *Можно ли признать данное положение противоречащим законодательству Российской Федерации?*

2. Городской Совет после принятия устава муниципального образования обратился в областную администрацию для его регистрации. В областной администрации ему в этом отказали, сославшись на то, что этим должно заниматься управление юстиции. *Правы ли областная администрация? Что в данном случае должен сделать городской Совет?*

3. Какое место занимает ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 в системе правовых актов о местном самоуправлении? *Почему его называют рамочным?*

## ***Тема 4. Территориальные основы местного самоуправления***

*Понятие и основные модели территориальной организации местной власти. Виды муниципальных образований.*

Территориальная основа местного самоуправления — система правовых норм, регулирующих вопросы территориальной организации местного самоуправления.

К наиболее важным вопросам, регулируемым данным институтом муниципального права, относятся:

- виды муниципальных образований;
- создание, преобразование и упразднение муниципального образования;
- состав территории муниципального образования, изменение состава территории муниципального образования;
- границы муниципального образования, порядок их изменения.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрены следующие *типы муниципальных образований*: поселение (городское и сельское), муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения.

Необходимо помнить основные требования к установлению и изменению границ муниципальных образований, роль населения в этом вопросе, а также порядок преобразования муниципальных образований.

*Изменение границ* муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти.

*Преобразование муниципальных образований.* Согласно ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

*Упразднение поселений.* В соответствии со ст. 13.1 Федерального закона № 131-ФЗ упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении.

### ***Литература***

1. Дементьев, А. Установление границ территорий и преобразование муниципальных образований / А. Дементьев // Муниципальное право. — 2004. — № 1.

2. Тимофеев, Н. С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации / Н. С. Тимофеев. — М., 2007.

3. Широков, А. Новые территориальные принципы / А. Широков, С. Юркова // Муниципальная власть. — 2004. — № 5.

### ***Вопросы для подготовки***

1. Виды муниципальных образований в Российской Федерации.
2. Требования к установлению границ муниципального образования.
3. Изменение границ муниципального образования. Каким образом учитывается мнение населения при изменении границ муниципального образования?
4. Преобразование муниципальных образований. Каким образом учитывается мнение населения при преобразовании муниципального образования?
5. Упразднение поселений. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях.

### ***Задания и задачи***

1. Областной законодательный орган (Областная дума) решил создать в районах представительные и исполнительные органы государственной власти, отказавшись от статуса муниципальных образований. В принятом законе было указано, что по-

сле истечения срока полномочий действующих районных муниципальных советов будут избраны новые районные советы в качестве представительных органов государственной власти, а исполнительные органы — районные администрации — будут возглавляться назначенными главой областной администрации. Муниципальными образованиями останутся лишь сельсоветы и города, входящие в состав территории районов. *Соответствует ли данный областной закон Конституции РФ и федеральному законодательству?*

2. В селе Сосновка — административном центре Сосновского сельского поселения — был построен крупный деревообрабатывающий комбинат, в связи с чем численность жителей села увеличилась до 3,5 тыс. человек за счет работников комбината, приехавших из других мест. Директор комбината обратился в администрацию района с заявлением о придании селу статуса рабочего поселка, а также самостоятельного муниципального образования. *Может ли быть удовлетворено заявление директора деревообрабатывающего комплекса?*

3. Как соотносятся понятия «населенный пункт» и «поселение»?

4. Какие виды муниципальных образований созданы в Ярославской области?

### ***Тема 5. Правовое регулирование организации местного самоуправления на территориях с особым порядком управления***

*Особенности местного самоуправления на отдельных территориях: в городах федерального значения — Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе; в закрытых административно-территориальных образованиях; в наукоградах; на приграничных территориях; в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции); на территории инновационного центра «Сколково», на территориях опережающего социально-экономического развития; на территориях инновационных научно-технологических центров и на территории свободного порта Владивосток.*

Пространственное оформление публично-властных, социально-экономических и иных отношений может включать в себя различные территории со специальным статусом. Такие территории могут создаваться для осуществления отдельных функций государственного управления, сохранения и развития традиционных форм хозяйствования коренных малочисленных народов, для поддержания населенных пунктов особого исторического значения либо для достижения иных специальных целей.

В соответствии с российским законодательством организация местного самоуправления имеет свои особенности:

1) в городах федерального значения — Москве и Санкт-Петербурге (ст. 79 закона № 131-ФЗ). В соответствии с уставами указанных субъектов РФ местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга определяются их законами исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства;

2) в закрытых административно-территориальных образованиях (ст. 80 закона № 131-ФЗ). Вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа. В соответствии с действующим законодательством закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающей специальные условия проживания граждан;

3) в наукоградах (ст. 81 закона № 131-ФЗ). Особенности организации местного самоуправления в наукоградах устанавливаются федеральным законом. В соответствии с действующим законодательством наукоград Российской Федерации — это муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом;

4) на приграничных территориях (ст. 82 закона № 131-ФЗ). Особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются федеральным законом, определяющим режим приграничной территории;

5) в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) (ст. 82.1 закона № 131-ФЗ). Перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) утверждается правительством РФ;

б) на территории инновационного центра «Сколково» (ст. 79 закона № 131-ФЗ). Особенности организации местного самоуправления на данной территории устанавливаются федеральным законом. Согласно действующему законодательству инновационный центр «Сколково» — совокупность инфраструктуры территории инновационного центра «Сколково» и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры.

### ***Литература***

1. Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

3. Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» // СПС «КонсультантПлюс».

### ***Вопросы для подготовки***

Организация местного самоуправления:

- в городах федерального значения — Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе;
- в закрытых административно-территориальных образованиях;
- в наукоградах;
- на приграничных территориях;
- в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции);

- на территории инновационного центра «Сколково»;
- на территориях опережающего социально-экономического развития;
- на территориях инновационных научно-технологических;
- на территории свободного порта Владивосток.

*По данной теме существует возможность выступления студентов с докладами.*

## **Тема 6. Формы муниципальной демократии**

*Местный референдум. Муниципальные выборы. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица. Сход граждан. Правотворческая инициатива граждан. Территориальное общественное самоуправление. Публичные слушания, общественные обсуждения. Собрания, конференции граждан. Опрос граждан. Обращения в органы местного самоуправления.*

Формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении являются 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; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрания граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления муниципального образования; иные формы, не противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Федерации.

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления основывается на двух базовых принципах: законности и добровольности. Граждане имеют право участвовать в определении задач и направлений деятельности органов мест-



ного самоуправления, а также обеспечивать контроль за деятельностью этих органов.

В соответствии со пп. 54 ст. 2 данного закона *«референдум местный (местный референдум) — референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования»*. Порядок подготовки и проведения местного референдума регулируется законом субъекта РФ и уставом муниципального образования.

*Муниципальные выборы — это выборы, осуществляемые населением муниципального образования, 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. Муниципальные выборы проводятся по общим правилам, являющимся едиными для страны. Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов устанавливаются Федеральным законом от 26.11.1996 № 138-ФЗ.*

Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 24) определяет, что *голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления* проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных настоящим федеральным законом. Основания для отзыва и процедура отзыва устанавливаются уставом муниципального образования.

Отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления можно представить как последовательность определенных процедур:

- 1) возбуждение инициативы и определение оснований отзыва,

- 2) сбор подписей в поддержку назначения голосования по отзыву,
- 3) назначение голосования по отзыву,
- 4) агитация за отзыв и против отзыва.
- 5) голосование по отзыву,
- 6) определение результатов голосования.

В соответствии со ст. 25 Федерального закона № 131-ФЗ *сход граждан* для решения вопросов местного значения проводится только в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Сход правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

*Правотворческая инициатива* — право граждан, проживающих на территории муниципального образования, разрабатывать и вносить на рассмотрение уполномоченных на то органов и должностных лиц местного самоуправления проекты нормативных правовых актов по вопросам местного значения. С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

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*.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона № 131-ФЗ, *собрания граждан* могут проводиться:

- 1) для обсуждения вопросов местного значения,
- 2) для информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления,
- 3) для осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

Под *собранием* понимается совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

*Конференция (собрание делегатов)* — это совместное заседание (присутствие) представителей граждан (делегатов), избранных гражданами по месту их жительства, для обсуждения вопросов местного значения, а также для информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии со ст. 31 Федерального закона № 131-ФЗ, *опрос граждан* проводится 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. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

### ***Литература***

1. Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова» // СПС «КонсультантПлюс».

3. Зенин, С. С. Конституционно-правовое регулирование публичных слушаний в Российской Федерации / С. С. Зенин. — М., 2012.

4. Комарова, В. В. Формы непосредственной демократии в России : учеб. пособие / В. В. Комарова. — М., 2010.

### ***Вопросы для подготовки***

1. Местный референдум (понятие, инициатива, вопросы, назначение, порядок подготовки и проведения).

2. Муниципальные выборы: правовое регулирование, особенности проведения.

3. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица.

4. Опрос граждан.
5. Обращения граждан в органы местного самоуправления.
6. Сход граждан: понятие, порядок проведения.
7. Публичные слушания: понятие, порядок и вопросы организации и проведения. Практика проведения публичных слушаний в г. Ярославле.
8. Правотворческая инициатива граждан: понятие, порядок реализации.
9. Территориальное общественное самоуправление: понятие, формы осуществления, порядок организации, финансовая основа, гарантии прав, ответственность и порядок прекращения деятельности. Иные формы общественного самоуправления.
10. Собрание граждан: порядок назначения и проведения.
11. Конференция граждан (собрание делегатов): порядок назначения и проведения.

### ***Задания и задачи***

1. Житель города N обратился в суд с заявлением о назначении даты выборов главы муниципального образования города N, ссылаясь на то, что бездействие представительного органа данного муниципального образования и его председателя, не назначающих выборы главы этого муниципального образования в связи с истечением срока полномочий главы муниципального образования, нарушает его право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. *Какое решение должен принять суд?*

2. Иностранный гражданин, постоянно проживающий на территории муниципального образования, обратился в комиссию референдума с заявлением о включении его в списки избирателей. Комиссия приняла решение об отклонении заявления по причине того, что ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает участие в местном референдуме только граждан Российской Федерации. *Дайте оценку решению комиссии.*

3. Макеев обратился в администрацию города с просьбой об улучшении транспортного обслуживания. Администрация отказалась рассмотреть просьбу, объяснив это тем, что к рассмотрению принимаются только коллективные обращения граждан. *Правомерны ли действия администрации?*

4. Гражданин. А., считая, что постановлением главы местной администрации города, где он проживает, были нарушены его права как ветерана войны, обратился к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. Однако Уполномоченный по правам человека не стал рассматривать жалобу, мотивируя это тем, что заявитель не обжаловал ранее указанное постановление в административном или судебном порядке. Жалобу он направил для рассмотрения губернатору области, о чем сообщил заявителю. *Дайте правовую оценку данному казусу.*

## ***Тема 7. Органы местного самоуправления***

*Общая характеристика системы органов местного самоуправления. Общие вопросы компетенции органов местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования. Статус депутата представительного органа муниципального образования. Глава муниципального образования. Местная администрация. Контрольно-счетный орган муниципального образования.*

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В структуру органов местного самоуправления, устанавливаемую уставом муниципального образования, входят следующие органы и должностные лица местного самоуправления: представительный орган муниципального образования; глава муниципального образования; местная администрация; контрольный орган муниципального образования; иные органы местного самоуправления.

*Классификацию органов местного самоуправления можно провести по различным основаниям: по способу формирования, по субъекту формирования, от способа принятия решений, по значению в системе местного самоуправления, в зависимости от полномочий, по характеру компетенции, по предметам ведения.*

*Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осу-*

шествуются сходом граждан. Представительный орган любого муниципального образования выполняет три функции — учредительную, правотворческую и контрольную. Численность депутатов представительного органа муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования. При этом в зависимости от вида муниципального образования Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает нижние пределы такой численности.

В соответствии с ч. 1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ *глава муниципального образования* является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Он в соответствии с уставом муниципального образования может быть избран как непосредственно населением на муниципальных выборах, так и представительным органом муниципального образования из своего состава. В зависимости от своего статуса, закрепленного в уставе муниципального образования, глава муниципального образования может наделяться широким кругом других полномочий. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Законодательство не содержит определения исполнительного органа муниципального образования. В соответствии с ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ *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. Местная администрация является органом общей компетенции, которым руководит глава местной администрации на принципах единоначалия, и обладает правами юридического лица. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

В соответствии со ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ *контрольно-счетный орган муниципального образования* образу-

ется представительным органом муниципального образования. Контрольно-счетный орган муниципального образования образуется в составе председателя и аппарата контрольно-счетного органа. Председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетного органа муниципального образования назначаются на должность представительным органом муниципального образования. Срок их полномочий устанавливается муниципальным нормативным правовым актом и не должен быть менее чем срок полномочий представительного органа. В состав аппарата контрольно-счетного органа входят инспекторы и иные штатные работники. На инспекторов контрольно-счетных органов возлагаются обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего муниципального финансового контроля в пределах компетенции соответствующего контрольно-счетного органа. Финансовое обеспечение деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования осуществляется за счет средств местного бюджета.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», *избирательная комиссия* — коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов. В соответствии со ст. 39 Федерального закона № 131-ФЗ избирательная комиссия 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 изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления. В пределах своей компетенции она независима как от органов государственной власти, так и от органов местного самоуправления. Формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом муниципального образования. Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет 5 лет. Полномочия избирательной ко-

миссии муниципального образования могут быть прекращены досрочно законом субъекта Российской Федерации в случае преобразования муниципального образования.

### ***Литература***

1. Законодательное регулирование временного осуществления полномочий органа публичной власти другого уровня : основание и пределы / Л. В. Андриченко, А. Н. Домрин, В. А. Савицкий и др. // Журнал российского права. — 2005. — № 3.

2. Васильев, В. И. О полноте статуса муниципального выборного лица / В. И. Васильев // Журнал российского права. — 2005. — № 12.

3. Колесников, А. В. Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления / А. В. Колесников. — Саратов, 2004.

4. Курманов, М. М. О гарантиях участия представительных органов муниципальных образований в законотворческом процессе субъекта РФ / М. М. Курманов, М. Х. Хасанов // Журнал российского права. — 2005. — № 8.

### ***Вопросы для подготовки***

1. Структура органов местного самоуправления: понятие и правовое регулирование.

2. Общая характеристика представительного органа муниципального образования. Структура и организация работы представительного органа муниципального образования.

3. Правовой статус депутата представительного органа муниципального образования.

4. Глава муниципального образования: общая характеристика.

5. Структура и организация работы местной администрации.

6. Структура и организация контрольно-счетного органа. Иные органы муниципального образования.

### ***Задания и задачи***

1. Законом субъекта РФ было установлено, что депутат представительного органа местного самоуправления не может быть уволен с работы, отчислен из учебного заведения по инициативе администрации организации без согласия соответствующего



представительного органа местного самоуправления. Прокурор обратился в суд с заявлением о признании данного положения противоречащим федеральному законодательству, недействующим и не подлежащим применению. *Какое решение должен вынести суд?*

2. Группа депутатов городской думы, недовольная деятельностью главы муниципального образования, возглавляющего Думу, решила бойкотировать заседания думы. Из-за того что оставшаяся часть депутатов была меньше кворума, необходимого для проведения заседаний, городская дума не работала в течение 3 месяцев. Возмущенные такой ситуацией жители города обратились в областной представительный орган с просьбой досрочно прекратить полномочия городской думы и объявить новые выборы. *Возможно ли в такой ситуации досрочно распустить городскую думу?*

3. По результатам выборов в городскую думу большинство составили представители одной партии. На ближайшем заседании вновь избранного представительного органа было принято решение главу муниципального образования, избранного ранее непосредственно населением, лишить статуса главы муниципального образования и оставить в должности главы администрации. Кроме того, депутаты решили, что при назначении всех работников исполнительных органов необходимо получение их предварительного согласия. *Оцените законность решения депутатов.*

4. *Дайте анализ ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на предмет её соответствия положению ст. 131 Конституции РФ о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.*

5. *Что отличает орган местного самоуправления от муниципального органа? Приведите примеры муниципальных органов.*

## **Тема 8. Муниципальная служба**

*Понятие, принципы и правовое регулирование муниципальной службы. Должности муниципальной службы: понятие, классификация и основные квалификационные требования. Классные чины муниципальных служащих. Правовой статус муниципального служащего. Порядок поступления на муниципальную службу, её прохождения и прекращения. Аттестация муниципальных служащих: правовые основы и порядок проведения.*

Муниципальная служба — профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Основные черты (*признаки*) муниципальной службы:

- 1) профессиональная деятельность соответствующего лица,
- 2) осуществляется на постоянной основе,
- 3) предполагает занятие одной из должностей муниципальной службы,
- 4) замещается лишь на основании договора (контракта).

На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства, но с особенностями, предусмотренными Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ, в котором указаны отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих.

Указанным законом не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, поскольку указанные лица не являются муниципальными служащими. Они являются лицами, замещающими муниципальные должности.

### **Литература**

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 15-12. 2003 № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных по-

ложений Закона Ивановской области "О муниципальной службе в Ивановской области" в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Калиниченко, Л. А. Муниципальная служба : реальность и пути реформирования / Л. А. Калиниченко // Конституционное и муниципальное право. — 1999. — № 1.

3. Киреева, Е. Ю. Правовой статус муниципальных служащих в Российской Федерации / Е. Ю. Киреев. — М., 2008.

4. Комкова, Г. Н. Российская муниципальная служба на современном этапе : преемственность, правовое регулирование, специфика / Г. Н. Комкова, О. В. Шудра, В. Н. Южаков // Правоведение. — 2000. — № 5.

5. Фабричный, С. Ю. Формирование муниципальной службы : проблемы теории и практики / С. Ю. Фабричный // Серия «Библиотека местного самоуправления». Вып. 56. — М., 2005.

6. Фадеев, В. И. Муниципальная служба в Российской Федерации / В. И. Фадеев. — М., 2000.

### ***Вопросы для подготовки***

1. Понятие, принципы и правовое регулирование муниципальной службы.

2. Муниципальные должности и должности муниципальной службы.

3. Порядок поступления на муниципальную службу, её прохождения и прекращения.

4. Правовой статус муниципального служащего.

### ***Задания и задачи***

1. В законе о муниципальной службе субъекта РФ, имеющего статус республики, содержалась норма о том, что на муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие 18 лет, владеющие государственными языками республики и соответствующие квалификационным требованиям, установленным этим законом для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в законе в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой. *Соответствует ли данное положение Конституции РФ и федеральному законодательству о муниципальной службе?*

2. *Возможно ли при обнаружении пробелов в законодательстве о муниципальной службе применять нормы федерального закона о государственной гражданской службе?*

3. *Являются ли муниципальными служащими*

- депутат представительного органа местного самоуправления;
- член избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса;
- завхоз в местной администрации;
- глава муниципального образования;
- водитель главы муниципального образования.

Ответы необходимо обосновать ссылками на нормы федеральных законов и законов Ярославской области.

4. *Составить сравнительную таблицу государственной и муниципальной службы не менее чем по пяти критериям.*

## ***Тема 9. Предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления***

*Понятие и правовое регулирование предметов ведения местного самоуправления. Понятие и правовое регулирование полномочий местного самоуправления. Понятие и правовое регулирование компетенций органов местного самоуправления. Соотношение компетенций представительного органа муниципального образования и иных органов местного самоуправления. Полномочия органов местного самоуправления в области планово-финансовой деятельности, в хозяйственно-экономической сфере, в области использования земли и других природных ресурсов, охраны окружающей среды, в сфере образования, здравоохранения, физкультуры и спорта, в области охраны общественного порядка, гражданской обороны и обеспечения безопасности.*

*Предметы ведения органов местного самоуправления — это сфера деятельности органов местного самоуправления, наделенных правом и обязанностью осуществлять определенные функции применительно к объектам местного самоуправления.*

К предметам ведения органов местного самоуправления могут быть отнесены вопросы местного значения и вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномо-

чий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления в соответствии со ст. 132 Конституции РФ.

*Компетенция органов местного самоуправления* представляет собой совокупность закрепленных за ними Конституцией РФ, законодательством и подзаконными актами предметов ведения и полномочий с указанием территории осуществления полномочий в рамках заданных предметов ведения. Предмет ведения — это область отношений, в которой правомочен действовать субъект, а полномочие — закрепленное за субъектом в пределах того или иного предмета ведения правомочие и обязанность действовать определенным образом (совершать действия, операции).

*Полномочия местного самоуправления* — это закрепляемые нормами муниципального права (федеральным законодательством, правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления) за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для реализации задач и функций местного самоуправления на данной территории.

### *Литература*

1. Курамшина, А. М. Полномочия органов местного самоуправления в области связи: историко-правовой анализ / А. М. Курамшина // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 7.

2. Миклина, С. В. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка / С. В. Миклина // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 8.

3. Нанба, С. Б. Понятие и структура компетенции муниципальных образований / С. Б. Нанба // Журнал российского права. — 2008. — № 6.

4. Помещикова, С. А. Градостроительство и полномочия органов местного самоуправления / С. А. Помещикова // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 5.

### ***Вопросы для подготовки***

1. Предметы ведения органов местного самоуправления: понятие, виды.
2. Полномочия органов местного самоуправления: понятие и правовое регулирование.
3. Вопросы местного значения: понятие, классификация.
4. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.
5. Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и их осуществление. Современные тенденции в перераспределении полномочий органов местного самоуправления.

### ***Задания и задачи***

1. *Какими государственными полномочиями* наделены органы местного самоуправления в Ярославской области? Приведите соответствующий перечень законов Ярославской области (для выполнения задания воспользуйтесь информационно-правовой системой «КонсультантПлюс»). *Проведите анализ* одного закона Ярославской области, наделяющего органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, на предмет соответствия ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах самоуправления в Российской Федерации».

2. Дежурный вахтер администрации Кировского района Макаров, пропуская посетителей на прием к должностным лицам администрации, изымал у них паспорта. Подобный порядок осуществления пропускного режима был установлен распоряжением главы администрации Страховым. *Определите данную ситуацию, дайте юридическую характеристику действий Макарова и Страхова.*

3. В районе Н. произошло стихийное бедствие, которое поставило под угрозу жизнь и здоровье населения. Органы местного самоуправления на территории, прилегающей к району Н., объявили режим чрезвычайного положения. В результате введения данного режима были применены следующие меры:

- ограничение движения транспортных средств и их досмотр;
- установление карантина;

- выдворение нарушителей общественного порядка, не являющимися жителями данной местности;
- частичное ограничение деятельности средств массовой информации.

*Дайте юридическую характеристику принятых мер.*

4. Администрация городского округа издала распоряжение об утверждении муниципальной маршрутной сети города и об организации перевозок пассажиров. Данным распоряжением хозяйствующему субъекту — муниципальному предприятию городского пассажирского транспорта — были переданы полномочия по организации транспортного обслуживания населения. *Оцените действия администрации.*

5. Глава местного самоуправления г. Нижнего Новгорода издал распоряжение о строительстве на территории зоны отдыха «Щелоковский хутор» стоянки для автотранспорта для отдыхающих. *Дайте оценку ситуации с точки зрения законности.*

6. Жители д. 23 по улице Садовой пос. Карачиха Ярославского района неоднократно выражали недовольство неудовлетворительным санитарным состоянием территории, прилегающей к дому. *Куда и в каком порядке жители дома могут обратиться?*

## ***Тема 10. Материальные и финансовые основы местного самоуправления***

*Понятие экономической основы местного самоуправления. Понятие и природа муниципальной собственности. Виды объектов муниципальной собственности. Правовые основы деятельности муниципальных унитарных предприятий. Основы муниципального бюджетного процесса. Муниципальный заказ: понятие, особенности. Доходы местных бюджетов. Местные налоги и сборы: понятие и виды. Средства самообложения граждан. Основные направления расходов местных бюджетов.*

Эффективность решения вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципалитетов, может быть обеспечена только в том случае, если установлена прямая зависимость между объемом решаемых вопросов местного самоуправления и материально-финансовыми ресурсами, направляемыми на решение

этих вопросов. Принцип достаточности собственных средств есть неперенное условие осуществления местного самоуправления, что подтверждается и опытом зарубежных стран, в которых каждый муниципалитет имеет собственность, свои источники доходов в виде местных или четко фиксированной доли общегосударственных налогов. Наличие собственной экономической основы является необходимой предпосылкой сохранения статуса самостоятельности органов местного самоуправления.

Федеральный закон № 131-ФЗ большое внимание уделяет регулированию экономической составляющей местного самоуправления. В законе содержится отдельная глава, посвященная этим вопросам, которая так и называется «Экономическая основа местного самоуправления» (глава 8). В ней заключены правовые нормы, регулирующие общественные отношения, связанные с муниципальной собственностью: владением, пользованием и распоряжением муниципальным имуществом, составлением, утверждением и исполнением местных бюджетов, осуществлением имущественных прав муниципальных образований — и некоторые другие вопросы.

Следует отметить, что экономическая основа местного самоуправления также характеризуется комплексным характером регулирования. Она регулируется правовыми нормами различных отраслей права: конституционного, гражданского, финансового, земельного, жилищного и других. При этом экономические основы местного самоуправления предопределены не столько тождественностью частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, сколько близостью государственной и муниципальной собственности, зависимостью и производностью последней от первой, а также единым публичным характером.

### ***Литература***

1. Белов, В. Г. Местное самоуправление (Социально-экономический анализ) / В. Г. Белов, В. Г. Смольков. — М., 2001.
2. Боровская, М. А. Управление муниципальной собственностью в системе региональной экономики (Теоретико-прикладной аспект) / М. А. Боровская : дис. ... доктора экон. наук. — Таганрог, 2002.



3. Велихов, Л. А. Основы городского хозяйства : Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л. А. Велихов. — Обнинск, 1995.

### ***Вопросы для подготовки***

1. Понятие экономических основ местного самоуправления.
2. Муниципальное имущество. Формирование муниципального имущества. Управление и распоряжение муниципальным имуществом.
3. Бюджет муниципального образования: доходы местного бюджета, местные налоги, расходы местного бюджета.
4. Бюджетный процесс в муниципальном образовании.

### ***Задания и задачи***

1. Закон субъекта РФ о местном самоуправлении наделил конкретных лиц правом управления и распоряжения муниципальной собственностью, правом назначения, освобождения кандидатур руководителей муниципальных предприятий, правом совершения с муниципальным имуществом иных действий. *Дайте оценку указанным положениям закона субъекта.*

2. Глава муниципального образования своим постановлением ввел на территории муниципального образования земельный налог и утвердил правила предоставления льгот по уплате налога. *Правомерны ли действия главы муниципального образования?*

3. Районная администрация (орган местного самоуправления) приняла постановление, направленное на создание заинтересованности городского населения района в участии в сельскохозяйственных работах. В соответствии с этим постановлением освобождались от уплаты налога на доходы с физических лиц с заработной платы, начисленной за выполнение сельскохозяйственных работ, все городские жители, привлеченные к таким работам. *Дайте правовой анализ постановления администрации района.*

4. *Подготовьте проект бюджета муниципального образования и проект решения об его утверждении.*

## ***Тема 11. Гарантии и ответственность местного самоуправления***

*Понятие и виды гарантий местного самоуправления. Особенности защиты местного самоуправления. Понятие и виды юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц. Порядок привлечения органов местного самоуправления и их должностных лиц к отдельным видам ответственности.*

Органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с федеральными законами несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

*Формы контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления:*

- 1) прокурорский надзор;
- 2) государственный контроль в сфере делегированных полномочий;
- 3) муниципальный контроль.

*Ответственность в муниципальном праве объединяет в себе следующие разновидности юридической ответственности:*

- 1) уголовную ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих;
- 2) административную ответственность должностных лиц местного самоуправления;
- 3) дисциплинарную ответственность;
- 4) к должностным лицам местного самоуправления, действующим в рамках трудового договора, может применяться материальная ответственность;
- 5) органы местного самоуправления несут гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате своих незаконных действий (бездействия), в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления;
- 6) муниципально-правовую ответственность.

## ***Литература***

1. Рязанцева, Н. Л. Гарантированность местного самоуправления / Н. Л. Рязанцева // Местное право. — 2001. — № 12.
2. Сивицкий, В. А. Регулирование ответственности в сфере местного самоуправления / В. А. Сивицкий // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации : сб. науч. тр. / под ред. А. В. Иванченко. — М., 2004.
3. Черненко, А. В. Гарантии и защита прав местного самоуправления / А. В. Черненко : дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2006.
4. Шугрина, Е. С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления / Е. С. Шугрина. — М., 2008.

## ***Вопросы для подготовки***

1. Понятие гарантий местного самоуправления.
2. Система гарантий местного самоуправления, классификация гарантий.
3. Юридические гарантии местного самоуправления.
4. Понятие ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципальном праве.
5. Ответственность депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением. Отзыв главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования.
6. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством:
  - роспуск представительного органа муниципального образования;
  - отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации;
  - досрочное прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.
7. Удаление главы муниципального образования в отставку.
8. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

### ***Задания и задачи***

1. В уставе муниципального образования был закреплён институт отзыва депутата представительного органа, выборного должностного лица, члена выборного органа местного самоуправления. В качестве одного из оснований отзыва указывалось совершение данным лицом неблаговидного (аморального) поступка. В соответствии с уставом лицо считалось отозванным, если за отзыв проголосовало не менее  $2/3$  от принявших участие в голосовании. *Дайте оценку данным положениям устава.*

2. Приговором суда гр. В. был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного частью первой ст. 291 УК РФ. Суд квалифицировал его действия как дачу взятки должностному лицу на том основании, что взяткополучатель являлся депутатом представительного органа местного самоуправления — Совета депутатов муниципального образования. Суд при этом исходил из определения должностного лица, содержащегося в п. 1 примечаний к ст. 285 УК РФ. *Правильно ли поступил суд?*

3. При выполнении работ по ремонту тротуаров муниципальным унитарным предприятием были повреждены фасады некоторых домов, а также дворовые постройки. Жители этих домов предъявили иск к администрации городского поселения о возмещении причиненного ущерба. *Какое решение должен принять суд?*

4. *Постройте алгоритм* удаления в отставку главы муниципального образования.

## Оглавление

I. Рекомендации по учебной работе .....	3
II. Рекомендуемая литература .....	5
III. Методические указания и задания для подготовки к семинарам и самостоятельной работы .....	6
Тема 1. Муниципальное право как отрасль права и наука .....	6
Тема 2. Исторические и теоретические основы местного самоуправления.....	12
Тема 3. Правовые основы местного самоуправления .....	15
Тема 4. Территориальные основы местного самоуправления.....	19
Тема 5. Правовое регулирование организации местного самоуправления на территориях с особым порядком управления.....	21
Тема 6. Формы муниципальной демократии.....	24
Тема 7. Органы местного самоуправления.....	29
Тема 8. Муниципальная служба .....	34
Тема 9. Предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления .....	36
Тема 10. Материальные и финансовые основы местного самоуправления .....	39
Тема 11. Гарантии и ответственность местного самоуправления .....	42

Учебное издание

# **Муниципальное право**

Учебно-методическое пособие

Составитель

**Серкова Татьяна Валентиновна**

Редактор, корректор М. Э. Левакова

Верстка М. Э. Леваковой

Подписано в печать 18.04.2020. Формат 60×84 1/16.

Усл. печ. л. 2,79. Уч.-изд. л. 2,0.

Тираж 3 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен  
в редакционно-издательском отделе ЯрГУ.

Ярославский государственный университет  
им. П. Г. Демидова.

150003, Ярославль, ул. Советская, 14.



