

Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего образования  
Кемеровский государственный университет  
Новокузнецкий институт (филиал)

Факультет истории и права

Кафедра государственно-правовых и гражданско-правовых дисциплин

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ  
ПО ИЗУЧЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ**

**Муниципальное право**

Направление

**40.03.01 Юриспруденция**

Новокузнецк 2019

Шестакова О.В. Муниципальное право: методические указания по изучению дисциплины для студентов очной, очно-заочной и заочной форм, обучающихся по направлению 40.03.01 Юриспруденция (профили Гражданско-правовой, Уголовно-правовой) / О.В. Шестакова; НФИ КемГУ. – Новокузнецк, 2019 г.

Методические указания по изучению дисциплины включают методические рекомендации по освоению лекционного материала, по подготовке к практическим занятиям, по организации самостоятельной работы, по выполнению контрольной работы. Текст методических указаний представлен в авторской редакции.

Методические указания по изучению дисциплины утверждены на заседании кафедры государственно-правовых и гражданско-правовых дисциплин. (протокол № 02 от 24.09.2019 г.).

Зав. кафедрой ГПиГПД \_\_\_\_\_ / Ю.А. Горбуль

## **Методические рекомендации по освоению лекционного материала**

Лекция – систематическое, последовательное изложение преподавателем учебного материала. Лекция предшествует практическим занятиям, поэтому ее основной задачей является раскрытие содержания темы, разъяснение ее значения, выделение особенностей изучения. В ходе лекции устанавливается связь с предыдущей и последующей темами, а также с другими учебными дисциплинами, определяются направления самостоятельной работы студентов.

В конце лекции преподаватель ставит задачи для самостоятельной работы, дает методические рекомендации по изучению нормативно-правовых актов, литературы, оптимальной организации самостоятельной работы, чтобы при наименьших затратах времени получить наиболее высокие результаты.

С целью успешного освоения лекционного материала по дисциплине рекомендуется осуществлять его конспектирование.

Механизм конспектирования лекции составляют:

- восприятие смыслового сегмента речи лектора с одновременным выделением значимой информации;
- выделение информации с ее параллельным свертыванием в смысловой сегмент;
- перенос смыслового сегмента в знаковую форму для записи посредством выделенных опорных слов;
- запись смыслового сегмента с одновременным восприятием следующей информации.

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

В рамках первой темы студенты должны усвоить, что понятие «муниципальное право» используется в трех основных значениях. Во-первых, муниципальное право, являясь одной из отраслей системы права России, представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения, связанные с организацией и деятельностью местного самоуправления. Во-вторых, так именуется научная дисциплина, изучающая нормы муниципального права и регулируемые ими общественные отношения, историю развития местного самоуправления и практику его реализации. В-третьих, муниципальное право является учебной дисциплиной, обязательное изучение которой предусматривается программами юридических образовательных учреждений в соответствии с государственными стандартами.

Изучение темы необходимо начать с общей характеристики муниципального права как отрасли права. Следует исходить из того, что муниципальное право является новым явлением в современной российской системе права. Основой формирования новой отрасли права послужило реформирование местной власти в 1990-1991 гг. XX века, а именно закрепление и гарантирование местного самоуправления союзным, а затем и

российским законодательством. Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. ознаменовало признание местного самоуправления в качестве одного из элементов конституционного строя России (ст. 12).

Говоря об особенностях муниципального права, целесообразно обсудить вопросы о комплексном характере данной отрасли, ее месте в системе отраслей российского права, а также допустимости отнесения муниципального права к числу подотраслей конституционного права России.

Поскольку все отрасли права отличаются между собой по предмету и методу правового регулирования, студенты должны уяснить особенности отношений, регулируемых отраслью муниципального права, и способы воздействия на них.

Муниципальное право, являясь совокупностью норм, представляет собой упорядоченную систему, то есть объединение единых по своей юридической природе элементов в структурно упорядоченное единство. В этой связи необходимо охарактеризовать нормы и институты муниципального права, а также обсудить идеи выделения общей, особенной и специальной частей данной отрасли права.

Характеристика муниципального права как науки охватывает рассмотрение следующих вопросов: предмет и содержание науки муниципального права, ее методологическая основа, система и круг источников. Кроме того, студенты должны провести соотношение отрасли и науки муниципального права, выделить общее и отличное в указанных правовых категориях.

Завершая изучение темы, студентам необходимо выявить роль и значение учебной дисциплины муниципального права, преподаваемой в юридических образовательных учреждениях с целью подготовки специалистов высокой квалификации.

## **Тема 2. Историко-теоретические основы местного самоуправления**

Изучение темы необходимо начать с анализа понятия «местное самоуправление». В юридической литературе можно встретить множество определений данной правовой категории. Некоторые авторы понимают под ним принцип организации и осуществления власти на местах, форму организации самодеятельности граждан (Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин). Другие полагают, что местное самоуправление есть децентрализованная форма организации территориальной публичной власти (В.А. Баранчиков).

Особое значение имеют законодательные определения местного самоуправления, нашедшие свое отражение в Европейской Хартии местного самоуправления, Конституции Российской Федерации и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В этой связи студенты должны провести сравнительную характеристику соответствующих норм указанных нормативных правовых актов.

Говоря о дуалистической природе местного самоуправления, необходимо иметь в виду, что, с одной стороны, местному самоуправлению

присущи определенные признаки государственной власти, с другой – общественные начала.

Следующий шаг в уяснении темы – проведение соотношения местного самоуправления с государственной властью. Следует отметить, что Конституция Российской Федерации обеспечивает организационную самостоятельность местного самоуправления, однако это не означает, что местное самоуправление автономно от государства. В рамках данного вопроса целесообразно рассмотреть проблему стремления некоторых субъектов Российской Федерации отказаться от местного самоуправления, заменив его институтами государственной власти.

Изучая принципы местного самоуправления, необходимо помнить, что по степени охвата они различаются на общие (воздействуют на все сферы местного самоуправления) и специальные (относятся лишь к отдельным сферам местного самоуправления).

Имеется разница между функциями и компетенцией местного самоуправления. Функции всегда первичны по отношению к компетенции. Функции более стабильны по сравнению с компетенцией, так как отражают исторически обусловленную природу местного самоуправления.

Далее студенты изучают основные теории местного самоуправления, а именно, теорию свободной общины, общественную теорию и государственную теорию. Необходимо знать, когда и при каких условиях появилась та или иная теория, какие ученые внесли значительный вклад в их развитие, в чем заключается принципиальная разница между ними.

Отдельный вопрос посвящен рассмотрению муниципальных систем зарубежных стран. Следует проанализировать следующие модели организации местной власти, сложившиеся в мировой практике: англосаксонскую (англо-американскую), французскую (европейскую) и смешанную («гибридную»). В этой связи нужно уяснить, в чем основное различие указанных моделей, в каких странах сложилась та или иная модель, какая модель заимствована Российской Федерацией.

В заключение изучения темы студенты исследуют исторический опыт развития местного самоуправления в России, условно разделив его на несколько этапов: становление местного самоуправления на Руси; земское и городское самоуправление в дореволюционной России; организация местной власти в советский период; становление местного самоуправления в России в 1990-х гг. XX века. Завершает данный вопрос анализ основных тенденций развития российского местного самоуправления на современном этапе.

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

Правовые основы местного самоуправления охватывают совокупность установленных Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с организацией и деятельностью местного самоуправления.

Изучение элементов правовых основ местного самоуправления необходимо начать с анализа соответствующих норм Конституции

Российской Федерации. К ним, в частности, относятся нормы, составляющие основы конституционного строя России (ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ст. 12, ч. 2 ст. 15); связанные с обеспечением прав и свобод человека и гражданина на местном уровне (ст. 18, ч. 2 ст. 24, ч. 2 ст. 32, ст. 33, ч. 2 ст. 40, ч. 1-2 ст. 41 и др.), определяющие правовые, экономические, территориальные основы организации и деятельности местного самоуправления (ст. 130-133).

Следует помнить, что в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы. В этой связи следует проанализировать положения Европейской Хартии местного самоуправления, которая является основным международно-правовым актом, регулирующим муниципально-правовые отношения. Студентам необходимо указать следующие даты: принятия Хартии Советом Европы, подписания ее Российской Федерацией, ратификации федеральным законом и вступления в силу на территории России. Далее нужно проанализировать основные положения преамбулы и трех частей Европейской Хартии местного самоуправления, а также оценить ее значение и место в российской системе права.

Следующий вопрос посвящен изучению федерального законодательства, регулирующего институт местного самоуправления. Особое внимание следует уделить общей характеристике Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно, причинам принятия и вступления данного закона в силу, вопросам его основного содержания.

Далее необходимо охарактеризовать группу федеральных законов, входящих в число источников муниципального права: о муниципальной службе в Российской Федерации, об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, о государственных и муниципальных унитарных предприятиях и др.

Федеральный уровень источников муниципального права охватывает также соответствующие подзаконные акты: указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и др.

Законодательство субъектов Российской Федерации, в отличие от федерального, закрепляет модель организации муниципальной власти на территории конкретного субъекта России. Здесь можно выделить конституции республик, уставы иных субъектов Российской Федерации, региональные законы о местном самоуправлении, подзаконные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отдельно нужно рассмотреть систему муниципальных правовых актов. Следует обратиться к анализу главы 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Следующий блок вопросов посвящен выявлению роли судебной практики в регламентации местного самоуправления. Особое влияние на развитие муниципально-правовых отношений оказывают акты Конституционного Суда Российской Федерации. В связи с этим целесообразно обсудить проблему отнесения решений Конституционного Суда Российской Федерации к ряду источников муниципального права. В частности, некоторые авторы полагают, что источниками муниципального права являются только соответствующие постановления Суда (М.В. Баглай). Другие ученые считают, что это постановления и определения федерального органа конституционного контроля (Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук). Ряд авторов вообще не относит к числу источников муниципального права решения Конституционного Суда России (В.В. Ершов, Е.А. Лукьянова). Учитывая сказанное, студенты должны высказать свою точку зрения по обозначенным позициям авторов, ознакомиться с текстами решений Суда, посвященными вопросам местного самоуправления, а также попытаться выявить содержащиеся в них правовые позиции.

В завершение изучения темы необходимо отметить важную роль Верховного Суда Российской Федерации и иных судебных органов в создании правовых условий осуществления местного самоуправления, ссылаясь на конкретные примеры судебной практики.

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

Территориальные основы местного самоуправления охватывают совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления, формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения.

При изучении темы студентам необходимо иметь в виду, что территориальная организация местного самоуправления подверглась значительному реформированию в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это касается установления новым Законом закрытого перечня видов муниципальных образований, появления новых территориальных единиц, учета демографических показателей при установлении и изменении границ муниципальных образований, новых форм преобразования муниципальных образований и других новелл.

Значительное внимание студенты должны уделить понятию, основным признакам и видам муниципальных образований в Российской Федерации. Говоря о классификации муниципальных образований, целесообразно выделить муниципальные образования общего типа (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа) и специального типа (внутригородские территории городов федерального значения, закрытые административно-территориальные образования, города-наукограды, приграничные территории). Первые составляют наиболее массовое звено муниципальных образований, вторые - наоборот единичны, поскольку

особенности их статуса вызывают специфику реализации местного самоуправления. Для характеристики муниципальных образований специального типа необходимо обратиться к регулирующему их статус законодательству.

Критерии установления и изменения границ муниципальных образований закреплены в ст.ст. 10-12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Учитывая большую значимость конституционного контроля в России, студенты должны ориентироваться в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам территориальной организации местного самоуправления.

Завершает тему изучение форм межмуниципального сотрудничества. Следует обратиться к анализу ст. 8 и главы 9 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кроме этого необходимо ответить, какова цель создания Совета муниципальных образований субъектов Российской Федерации, какие ассоциации и союзы муниципальных образований действуют в России, какова эффективность их деятельности, какую цель преследует организация Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления.

#### **Тема 5. Институты непосредственной демократии в местном самоуправлении**

Изучение данной темы необходимо начать с общей характеристики форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления. Речь идет о совокупности конституционно-правовых институтов, посредством которых происходит прямое участие населения в решении вопросов местного значения. При этом надо иметь в виду, что в одних случаях это выражение воли народа может иметь императивный характер (местный референдум, выборы депутатов и иных выборных должностных лиц, отзыв депутатов и иных выборных должностных лиц), в других - консультативный (опрос населения, собрания граждан, публичные слушания и др.). Соответственно все формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления можно классифицировать на императивные и консультативные.

Следует обратить внимание на новеллы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части регламентации форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Так, ряд институтов прямого участия населения в осуществлении местного самоуправления получили свое законодательное закрепление на федеральном уровне (публичные слушания, местный опрос, конференции граждан), некоторые формы подверглись изменению (собрания и сходы граждан). Новое законодательство о местном самоуправлении, подробно регламентируя одиннадцать форм непосредственной демократии и оставляя



этот перечень открытым, значительно расширило рамки участия граждан в реализации местного самоуправления.

Следующая часть вопросов посвящена изучению конкретных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления. К ним следует отнести: местный референдум; муниципальные выборы; собрания, сходы и конференции граждан; народную правотворческую инициативу; отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; публичные слушания; местный опрос; обращения граждан в органы местного самоуправления; территориальное общественное самоуправление; иные формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении. С целью их рассмотрения студенты должны обратиться к анализу главы 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также соответствующих актов российского законодательства, регламентирующих реализацию отдельных институтов прямого волеизъявления граждан на местном уровне.

Характеристика каждой из форм должна включать рассмотрение следующих вопросов: понятие и правовое регулирование того или иного института непосредственной демократии, порядок организации и проведения.

#### **Тема 6. Организационные основы местного самоуправления**

Организационные основы местного самоуправления охватывают совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих порядок образования и деятельности органов местного самоуправления.

Студентам следует обратить внимание на определение понятия «органы местного самоуправления», которое закреплено в ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Необходимо иметь в виду, что классификация органов местного самоуправления возможна по различным основаниям: по способу формирования, по степени обязательности, по способу функционирования и принятия решений, по характеру компетенции.

Важное значение имеет анализ новелл федерального законодательства о местном самоуправлении в части регламентации правового статуса органов и должностных лиц местного самоуправления. В первую очередь это касается отнесения к числу обязательно наличествующих органов не только представительного органа местного самоуправления, но и главы муниципального образования и местной администрации, что позволяет условно говорить о действии принципа разделения на местном уровне. Кроме того, наименование указанных органов устанавливается не уставом муниципального образования, как это было ранее, а законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Другие новеллы затрагивают статус отдельных органов местного самоуправления, которые должны быть выявлены студентами.

Далее должны быть рассмотрены особенности правового статуса представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, местной администрации, а также контрольного органа и избирательной комиссии муниципального образования. Это предполагает анализ соответствующих статей главы 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Отдельно необходимо исследовать понятие и виды муниципальных должностей.

Студенты должны провести сравнительную характеристику правового статуса выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих, а затем остановиться на особенностях их правового статуса, а именно указать предъявляемые к ним требования, ограничения, предоставляемые гарантии и льготы.

Следует обратить особое внимание на то, что статус выборных должностных лиц местного самоуправления регламентируется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а муниципальных служащих – Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

#### **Тема 7. Экономические основы местного самоуправления**

Экономические основы местного самоуправления охватывают совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципального образования.

Студентам необходимо обратиться к Гражданскому кодексу Российской Федерации с целью уяснения понятия «муниципальная собственность», поскольку новое федеральное законодательство о местном самоуправлении отказалось от регламентации данного определения.

Следует иметь в виду, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разграничивает объекты (состав) муниципальной собственности по нескольким основаниям (по цели предназначения, по принадлежности к различным по своему статусу самоуправляющимся территориям). Гражданское законодательство также предусматривает деление муниципального имущества на две части: одна часть закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями, вторая - составляет муниципальную казну.

Далее студенты обсуждают вопрос о способах формирования муниципальной собственности. К ним, в частности, относятся: разграничение государственной собственности на федеральную, региональную и муниципальную; передача объектов федеральной и региональной собственности в муниципальную собственность; приватизация муниципальной собственности и др. Следует обратиться к соответствующим законам и подзаконным актам, регламентирующим отдельные способы формирования собственности муниципального образования.

Характеристика субъектов права муниципальной собственности охватывает анализ ст. 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Для изучения правового статуса муниципальных предприятий и учреждений необходимо исследовать нормы Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Под финансовыми ресурсами муниципального образования следует понимать совокупность финансовых средств, состоящих из средств местного бюджета, внебюджетных фондов, финансовых ресурсов муниципальных предприятий, ссуд, займов, ценных бумаг и других средств.

Отдельно необходимо проанализировать понятие и состав местного бюджета. С этой целью надо обратиться к соответствующим нормам федерального законодательства о местном самоуправлении, Налогового и Бюджетного кодексов.

В завершение изучения темы следует остановиться на вопросах регулирования бюджетного процесса, представляющего собой деятельность органов местного самоуправления по составлению, утверждению и исполнению местного бюджета, а также контролю и отчету о его исполнении.

#### **Тема 8. Компетенция местного самоуправления**

В рамках изучения данной темы студенты должны усвоить, что понятие «компетенция местного самоуправления», будучи сложным правовым явлением, имеет неоднородную структуру. Большинство авторов полагает, что компетенция включает совокупность предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления (О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина и др.). Другие авторы среди элементов компетенции выделяют также нормативно установленные цели, ответственность за неисполнение принятых органами местного самоуправления решений (Ю.А. Тихомиров). В этой связи необходимо проанализировать существующие в юридической науке определения понятия «компетенция местного самоуправления».

Далее студенты должны остановиться на характеристике предметов ведения муниципальных образований. Очень важно определить содержание закрепленного федеральным законодательством о местном самоуправлении термина «вопросы местного значения». Следует дать классификацию вопросов местного значения, которая возможна по различным основаниям: в зависимости от их отнесения к различным видам муниципальных образований; по содержанию и т. д.

Права и обязанности образуют второй и основной элемент компетенции органов местного самоуправления. Классифицируют их также по различным основаниям: по форме закрепления; по содержанию и т. д.

Далее нужно проанализировать ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющую перечень полномочий органов местного самоуправления.

Затем студенты исследуют порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, что предполагает анализ главы 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также ряда Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации в части допустимости перераспределения компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В заключение изучения темы необходимо рассмотреть вопросы регулирования полномочий органов местного самоуправления в различных сферах общественных отношений: жилищно-коммунального хозяйства, торговли, общественного питания и бытового обслуживания, градостроительства, архитектуры, транспорта и благоустройства территории, охраны здоровья и социальной защиты населения, образования, науки и культуры, охраны и использования природных ресурсов, охраны общественного порядка и безопасности. С этой целью студенты должны обратиться к анализу соответствующих статей ряда нормативных правовых актов: Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Жилищного кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации, Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. «Об образовании», Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г., Земельного кодекса Российской Федерации, Лесного кодекса Российской Федерации и других.

### **Тема 9. Гарантии местного самоуправления**

Изучение данной темы необходимо начать с анализа понятия «гарантии местного самоуправления». Гарантии местного самоуправления охватывают всю совокупность условий и средств, обеспечивающих реализацию и эффективную правовую защиту местного самоуправления.

Далее студенты исследуют систему гарантий местного самоуправления. При этом следует иметь в виду, что в юридической литературе нет единого подхода к вопросу о классификации гарантий местного самоуправления.

Наиболее распространено деление гарантий местного самоуправления на общие и специальные (юридические). Такая классификация позволяет выделить с одной стороны гарантии, напрямую связанные с осуществлением местного самоуправления (специальные), а с другой стороны - связанные с ним, но не напрямую, а опосредованно (общие). Данный критерий сводится к разделению гарантий местного самоуправления в зависимости от формы и степени воздействия на общественные отношения, возникающие при реализации права на местное самоуправление.

К общим гарантиям чаще всего причисляют экономические, политические, духовные гарантии, а к специальным - юридические гарантии.

Более подробно следует остановиться на специальных (юридических) гарантиях местного самоуправления. Целесообразно проанализировать:

1) гарантии, обеспечивающие финансовую и экономическую самостоятельность местного самоуправления;

2) гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность местного самоуправления;

3) судебную и иные правовые формы защиты местного самоуправления.

Среди правовых форм защиты местного самоуправления необходимо выделить, в частности, обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам; осуществление надзора за соблюдением законодательства о местном самоуправлении, права населения на местное самоуправление органами прокуратуры Российской Федерации; защиту интересов муниципальных образований в Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, созданному в целях совершенствования государственной политики в области местного самоуправления.

Далее следует анализ отдельных решений Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов Российской Федерации по вопросам защиты прав местного самоуправления. В завершение изучения темы студентам необходимо сформулировать собственную позицию относительно роли судебных органов в защите прав местного самоуправления.

#### **Тема 10. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Контроль за их деятельностью**

Изучение данной темы необходимо начать с определения понятия «юридическая ответственность органов местного самоуправления». Эта категория включает неблагоприятные правовые последствия за принятие органами местного самоуправления или их должностными лицами противоправных решений и (или) ненадлежащее осуществление своих функций и задач.

Далее следует анализ нормативных правовых актов, регламентирующих ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления – Конституции Российской Федерации, Европейской Хартии местного самоуправления, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

Необходимо иметь в виду, что традиционно в муниципальном праве ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления делится на 3 вида:

перед населением;

перед государством;

перед физическими и юридическими лицами.

Следующая категория вопросов посвящена исследованию указанных видов ответственности в отдельности.

Ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением регулируется ст. 71 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К числу форм данного вида ответственности Закон относит отзыв депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. В этой связи следует остановиться на анализе института отзыва указанных лиц.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством устанавливается ст.ст. 72, 73, 74, 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Необходимо исследовать такие формы данного вида ответственности, как: роспуск представительного органа местного самоуправления; отрешение от должности главы муниципального образования и главы местной администрации; временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, в том числе введение временной финансовой администрации.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами регламентируется ст. 76 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Следует иметь в виду, что большинство авторов признают эту ответственность гражданско-правовой, поскольку основанием ее наступления является причинение органами и должностными лицами местного самоуправления имущественного или морального вреда физическим и юридическим лицам.

В заключение изучения темы студенты останавливаются на понятии и видах контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. В муниципальном праве традиционно выделяют:

- 1) государственный контроль, включающий прокурорский надзор, судебный контроль, административный надзор;
- 2) контроль в системе органов местного самоуправления, включающий контроль одних органов местного самоуправления за деятельностью других;
- 3) общественный контроль, включающий контроль со стороны граждан, общественных объединений, средств массовой информации.

### **Методические рекомендации по подготовке к практическим занятиям**

Подготовка к практическим занятиям включает в себя чтение и анализ нормативно-правовых актов, судебной практики, учебной литературы, монографий, статей и конспекта лекций.

Задание к практическому занятию состоит из двух частей: теоретических вопросов и учебных задач (практико-ориентированных заданий).

При подготовке к ответу на теоретические вопросы необходимо уяснить содержание и значение основных понятий и категорий, используемых в муниципальном праве. Большую помощь при изучении новейшего муниципального законодательства может оказать знакомство с дополнительной литературой, указанной в рабочей программе дисциплины, а также публикациями в следующих юридических журналах: «Закон», «Государство и право», «Журнал российского права», «Муниципальное право», «Конституционное и муниципальное право», «Государственная власть и местное самоуправление» и др.

Рекомендуется составлять планы ответов на теоретические вопросы.

При решении учебно-практических задач и выполнении тестовых заданий необходимо, прежде всего, внимательно прочесть текст, уяснить поставленный вопрос, найти необходимый нормативный правовой материал и дать (в письменном виде) юридически мотивированный ответ. Ответы на поставленные в задачах вопросы следует приводить, используя конкретные статьи нормативных правовых актов.

### **Методические рекомендации по организации самостоятельной работы**

Самостоятельная работа студентов направлена на решение следующих задач:

- логическое мышление, навыки создания научных работ гуманитарного направления, ведения научных дискуссий;
- развитие навыков работы с разноплановыми источниками;
- осуществление эффективного поиска информации и критического анализа источников;
- получение, обработка и сохранение источников информации;
- преобразование информации в знание, осмысливание процессов, событий и явлений в России и мировом сообществе в их динамике и взаимосвязи, руководствуясь принципами научной объективности и историзма;
- формирование и аргументированное отстаивание собственной позиции по различным проблемам муниципального права.

Самостоятельную работу по дисциплине следует начать сразу же после получения задания. Целесообразно начать работу с изучения теоретического материала по определенной теме курса путем ознакомления с конспектом соответствующей лекции или раздела учебника. Затем следует изучить нормативно-правовые акты с учетом последних изменений и дополнений и судебную практику по вопросам, относящимся к данной теме. Для этого следует использовать электронные ресурсы: «Консультант Плюс», «Гарант».

Рекомендуется в письменном виде отвечать на вопросы теоретической части конкретной темы дисциплины, чтобы приступить затем к выполнению письменных практических работ, имея необходимые знания.

Самостоятельную работу выполнять к каждому практическому занятию в соответствии с планом. Практическое задание предполагает подготовку ответа на теоретический вопрос, решение учебной задачи (выполнение практико-ориентированного задания), составление таблицы, схемы. После изучения определенной темы на практическом занятии проводится контрольный срез (в форме тестирования, коллоквиума и проч.)

При выполнении задания контрольного среза не разрешается использовать нормативно-правовые акты, учебники и специальную литературу.

Кроме того, для проверки результатов самостоятельной работы используются различные формы контроля, в том числе:

1. Устные опросы и собеседования на практических занятиях;
2. Проверка решения учебных задач и выполнения практико-ориентированных заданий (в устной или письменной формах на практическом занятии);
3. Проверка результатов контрольных срезов;
4. Заслушивание докладов;
5. Подготовка рефератов

### **Методические рекомендации по выполнению контрольной работы**

Выполнение контрольной работы имеет целью овладение навыками аналитической и исследовательской работы по учебной дисциплине студентами заочной формы обучения и представляют собой систематическое, достаточно полное изложение авторского решения соответствующей проблемы или задания в рамках программы изучаемой учебной дисциплины. При выполнении контрольной работы студент должен продемонстрировать умение использовать и анализировать материал, полученный из разных источников, а также показать собственное понимание сущности проблемы.

Выполнение контрольной работы способствует приобретению студентами умения самостоятельной работы с учебной, научной и специальной литературой, нормативными правовыми актами, а также выделения в них главного, обобщения и логичного изложения изученного материала.

Контрольные работы выполняются в сроки, предусмотренные учебным планом и графиком учебного процесса.

Основные требования к написанию контрольной работы:

логичность и цельность изложения текста работы (от общего к частному);

соблюдение правил оформления работы;

научное, литературное и техническое редактирование.

Текстовая часть контрольной работы выполняется в компьютерном варианте. Оформление контрольной работы должно соответствовать требованиям, предъявляемым к оформлению курсовых работ.



Теоретическая часть задания контрольной работы выполняется путем изложения материала по поставленному вопросу. Объем изложения не менее 5 листов.

Приступая к решению задачи, необходимо всего внимательно прочесть соответствующую главу (или главы) учебника и другую литературу, а также рекомендованные нормативные акты.

При решении задачи необходимо дать правильную юридическую квалификацию рассматриваемых в условиях задачи фактов и отношений. Юридическая квалификация фактов и отношений должна основываться на нормах права, текст этих норм необходимо в соответствующей части процитировать.

Решение задач должно содержать полный анализ и оценку условий задачи, указание тех норм права, которые регулируют рассматриваемые отношения, изложение мотивировки принимаемого решения и заключительных выводов, обоснованных ссылками на нормы муниципального законодательства.

Решение задачи должно включать в себя:

- краткий анализ обстоятельств дела;
- краткий анализ нормативно-правовых актов;
- краткий анализ научной литературы;
- краткий анализ судебной практики;
- обоснованные выводы, содержащие ссылки на конкретные правовые нормы с полным и грамотным указанием на все необходимые данные об использованных при решении задачи нормативно-правовых актах.

Объем изложения одной задачи с решением должен быть не менее 4 листов.

Контрольная работа сдается в деканат за две недели до сессии. В деканате контрольная работа регистрируется в журнале, затем передается на кафедру для проверки преподавателю.