

**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Федеральное государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования

«Якутская государственная сельскохозяйственная академия»

Юридический факультет

Кафедра «Государственно-правовых дисциплин»

**УТВЕРЖДАЮ**

Проректор по учебной и воспитательной работе

Регистрационный номер \_\_\_\_\_

Мурукучаева

Н.П. « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

**УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС**

Дисциплины: «Муниципальное нормотворчество»

шифр и название по учебному плану

Специальность: специалист 030501.65

шифр и наименование

Специализация (направление):

«Государственно-правовой профиль»

шифр и наименование

*Образец оформления оборотной стороны титульного листа*

Разработчик(и) УМК \_\_\_\_\_  
степень, звание, фамилия, имя, отчество

---

Зав.кафедрой разработчика УМК \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
подпись фамилия, имя, отчество

Протокол заседания кафедры № \_\_\_\_\_ от « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

Зав.профилирующей кафедрой \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
подпись фамилия, имя, отчество

Протокол заседания кафедры № \_\_\_\_\_ от « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

Председатель методической комиссии факультета \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
подпись фамилия, имя, отчество

Протокол заседания методической комиссии факультета № \_\_\_\_\_ от « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

Декан \_\_\_\_\_ факультета \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
подпись фамилия, имя, отчество

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

Председатель МС ЯГСХА \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
подпись фамилия, имя, отчество

Протокол заседания МС № \_\_\_\_\_ от « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

## СОДЕРЖАНИЕ

1. Типовая программа дисциплины
  2. Выписка из ГОС ВПО о содержании дисциплины
  3. Рабочая программа дисциплины
    - 3.1. Цели и задачи изучения дисциплины
    - 3.2. Связь с другими дисциплинами
    - 3.3. Требования к уровню освоения дисциплины (компетенции)
    - 3.4. Объем дисциплины и виды учебной работы
    - 3.5. Разделы дисциплины и виды занятий (тематический план)
    - 3.6. Содержание разделов дисциплины
    - 3.7. Лабораторно-практические занятия и семинары
    - 3.8. Учебно-методическое обеспечение дисциплины
    - 3.9. Материально-техническое обеспечение дисциплины
  
  4. Учебная программа дисциплины
  5. Учебник, учебное пособие, курс лекций, конспект лекций
  6. Учебно-методические материалы дисциплины
    - 6.1. Методические рекомендации (указания) по выполнению лабораторных (практических) работ
    - 6.2. Методические рекомендации (указания) по выполнению контрольных работ
    - 6.3. Методические рекомендации по выполнению самостоятельной работы студентов
    - 6.4. Методические указания по выполнению курсовой работы (проекта)
    - 6.5. Перечень технических средств программного обеспечения и электронных обучающих материалов
  7. Материалы, устанавливающие содержание и порядок проведения промежуточных и итоговых аттестаций
    - 7.1. Перечень вопросов, выносимых на зачет
    - 7.2. Перечень экзаменационных вопросов
    - 7.3. Тестовые материалы
    - 7.4. Входной контроль знаний
    - 7.5. Тесты остаточного контроля знаний
    - 7.6. Тесты текущего контроля знаний
    - 7.7. Тесты итогового контроля знаний .
- Оригиналы экзаменационных билетов

*Образец оформления выписки из ГОС ВПО о содержании дисциплины*

**Требования ГОС ВПО по специальности** \_\_\_\_\_  
шифр специальности

\_\_\_\_\_  
наименование специальности

Номер и дата утверждения ГОС ВПО \_\_\_\_\_

*1 Содержание курса « \_\_\_\_\_ »*

*Текст*

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования

«Якутская государственная сельскохозяйственная академия»

Факультет \_\_\_\_\_

Кафедра \_\_\_\_\_

**УТВЕРЖДАЮ**

Председатель методического совета ЯГСХА

\_\_\_\_\_

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

**РАБОЧАЯ ПРОГРАММА**

Дисциплина

**«Муниципальное нормотворчество»**

шифр и название по учебному плану

Специальность: Юриспруденция

шифр и наименование

Специализация (направление): 030501.65 «Специалист»

шифр и наименование

профиль «Государственно-правовой»

*Образец оформления оборотной стороны титульного листа*

Разработчик(и) РП \_\_\_\_\_  
степень, звание, фамилия, имя, отчество

Зав.кафедрой разработчика РП \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
подпись фамилия, имя, отчество

Протокол заседания кафедры № \_\_\_\_\_ от « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

Зав.профилирующей кафедрой \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
подпись фамилия, имя, отчество

Протокол заседания кафедры № \_\_\_\_\_ от « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

Председатель методической комиссии факультета \_\_\_\_\_  
/ \_\_\_\_\_ /  
подпись фамилия,  
имя, отчество

Протокол заседания методической комиссии факультета № \_\_\_\_\_ от « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

Декан \_\_\_\_\_ факультета \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
подпись фамилия, имя, отчество  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

Рабочая программа предназначена для изучения студентами юридического факультета учебной дисциплины «Муниципальное нормотворчество», обучающихся по направлению подготовки: 030501.65 Юриспруденция и получающих квалификацию (степень) выпускника – специалист.

Рабочая программа учебной дисциплины предполагает обучение в течение 2-го семестра I года обучения с итоговой формой контроля в виде экзамена.

Рабочая программа учебной дисциплины предполагает в качестве своей цели углубленное изучение отдельных положений теории права и муниципального права.

### **1. Цели освоения дисциплины**

Цель спецкурса «Муниципальное нормотворчество» заключается в овладении студентами знаниями о правотворческой деятельности в системе местного самоуправления.

Достижению указанной цели способствует решение в процессе изучения курса следующих задач:

- проанализировать особенности правотворчества как особой формы реализации публичной власти в Российской Федерации, выявить сочетание в нем государственных и муниципальных начал;
- раскрыть сущность и основные черты муниципального правотворчества в Российской Федерации;
- изучить институты непосредственной и представительной демократии в системе муниципального правотворчества в Российской Федерации;
- изучить особенности правового регулирования правотворческой деятельности муниципальных образований;
- раскрыть основы правотворческой компетенции муниципальных образований в Российской Федерации.
- выработать умение использовать юридические понятия и категории в правотворческой деятельности;

### **2. Место дисциплины в структуре ООП специалитета**

Данная дисциплина относится к вариативной (профильной) части профессионального цикла М.2 направления подготовки 030501.62 Юриспруденция.

Учебная дисциплина «Муниципальное нормотворчество» взаимосвязана с учебными дисциплинами «Конституционное право РФ», «Муниципальное право».

Для освоения учебной дисциплины «Муниципальное нормотворчество» необходимо обладать знаниями по обществознанию, истории, русскому языку и литературе, преподаваемым в средней школе.

Освоение учебной дисциплины «Муниципальное нормотворчество» необходимо как предшествующее для дальнейшего изучения прикладных учебных дисциплин правоведения.

### **3. Компетенции обучающегося, формируемые в результате освоения дисциплины**

#### Профессиональные компетенции

- способность разрабатывать нормативные правовые акты (ПК-1);
- способность квалифицированно толковать нормативные правовые акты (ПК-7);
- способность принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных сферах юридической деятельности (ПК-8);
- способность квалифицированно проводить научные исследования в области права (ПК-11);
- способность эффективно осуществлять правовое воспитание (ПК-15).

Студенты, завершившие изучение данной дисциплины, должны:

знать:

- природу и сущность государства и права;
- основные закономерности возникновения, функционирования и развития государства и права, исторические типы и формы государства и права, их сущность и функции;
- механизм государства, систему права, механизм и средства правового регулирования, реализации права;
- особенности государственного и правового развития России;
- роль государства и права в политической системе общества, в общественной жизни;

уметь:

- оперировать юридическими понятиями и категориями;
- анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними правовые отношения;
- анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы;



- принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом;

владеть:

- юридической терминологией;
- навыками работы с правовыми актами;
- навыками анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, являющихся объектами профессиональной деятельности.

#### 4. Структура и содержание дисциплины

##### Очная форма обучения

Общая трудоемкость дисциплины составляет – 3 зачетные единицы – 108 часов

Количество семестров – 1.

Форма контроля: 2 семестр - зачет

2 семестр

	Раздел дисциплины	Виды учебной работы, включая самостоятельную работу студентов и трудоемкость (в часах)		
		Лекции	Семинарские занятия	Самостоятельная работа
1	Правотворчество в механизме правового регулирования		2	8
2	Правовые акты в Российской Федерации		2	8
3	Вопросы ведения местного самоуправления как сфера реализации полномочий органов местного самоуправления по изданию муниципальных правовых актов		2	12
4	Муниципальные правовые акты		2	8
5	Муниципальные правовые акты и юридическая техника	2	2	12

6	Логические, структурные, стилистические и языковые правила юридической техники	2	2	12
7	Процедурные правила подготовки проектов муниципальных правовых актов.		4	12
8	Проблемы повышения качества и эффективности муниципальных правовых актов.	2	4	10
	Итого	6	20	82

Итого: лекции – 6 часов  
 практические занятия – 20 часов  
 самостоятельная работа – 82 часа

## СОДЕРЖАНИЕ СПЕЦКУРСА

### «Муниципальное нормотворчество»

ТЕМА 1. Правотворчество в механизме правового регулирования.

1. Понятие и элементы механизма правового регулирования.
2. Правообразование, правотворчество и нормотворчество
3. Принципы, факторы и виды правотворчества.
4. Понятие и основные элементы муниципального правотворчества
5. Основные тенденции и проблемы развития правотворчества в России. Роль форм непосредственной демократии в процессе правотворчества.

ТЕМА 2. Правовые акты в Российской Федерации.

1. Понятие, признаки и виды правовых актов.
2. Нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации как основа муниципального нормотворчества.

ТЕМА 3. Вопросы ведения местного самоуправления как сфера реализации полномочий органов местного самоуправления по изданию муниципальных правовых актов

1. Понятие и виды вопросов ведения местного самоуправления
2. Правовая основа участия органов местного самоуправления в нормативно-правовом регулировании вопросов местного значения
3. Роль муниципальных правовых актов в осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

#### ТЕМА 4. Муниципальные правовые акты

1. Понятие и система муниципальных правовых актов
2. Устав муниципального образования в системе муниципальных правовых актов: особенности правовой природы, содержание, порядок принятия и вступления в силу.
3. Правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан): особенности правовой природы, юридическая сила.
4. Нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования.
5. Правовые акты главы муниципального образования
6. Правовые акты главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

#### ТЕМА 5. Муниципальные правовые акты и юридическая техника

1. Понятие юридической техники и ее виды.
2. Правила юридической техники: понятие и основные виды.
3. Исторический отечественный и зарубежный опыт развития юридической техники

#### ТЕМА 6. Логические, структурные, стилистические и языковые правила юридической техники.

1. Проблемы логики правового акта.
2. Проблемы структуры нормативно-правовых актов.
3. Стилистические и языковые правила юридической техники.
4. Правовые понятия и их использование в муниципальных правовых актах.

#### ТЕМА 7. Процедурные правила подготовки проектов муниципальных правовых актов.

1. Организация работы над проектом муниципального правового акта и ее принципы. Требования, предъявляемые к подготовке проектов. Подготовка сопроводительных документов к проекту муниципального правового акта.
2. Стадии подготовки проектов муниципальных правовых актов. Формирование идеи (концепции) проекта. Создание рабочей группы. Экспертиза проектов и ее роль в обеспечении качества принимаемых муниципальных правовых актов.

#### ТЕМА 8. Проблемы повышения качества и эффективности муниципальных правовых актов.

1. Развитие представлений о качестве и эффективности нормативно-правового регулирования

2. Понятие, виды и факторы эффективности норм права. Соотношение эффективности и социальной ценности, полезности, экономичности норм права.
3. Правовой нигилизм как психологический фактор снижения эффективности норм права.
4. Юридические коллизии как фактор снижения эффективности правовых норм. Способы разрешения и предотвращения юридических коллизий.
5. Пробелы и дефекты в праве, их виды, способы восполнения и преодоления.

## **5. Образовательные технологии**

Лекции. Часть лекций проходит в классической информационной форме. Наиболее интересные темы (их перечень обговаривается со студентами) выносятся на обсуждение в рамках проблемной лекции. Студенты предлагают свои решения предложенной научной проблемы. Предполагается дискуссия и диалог студентов и преподавателя.

Практические занятия. На практических занятиях студенты обсуждают предлагаемые им вопросы. Часть практических занятий проводится в форме диалога. Также при подготовке к отдельным практическим занятиям студенты могут формировать исследовательские группы для более глубокого изучения той или иной научной проблемы. В конце практического занятия предполагается устный опрос.

## **6. Учебно-методическое обеспечение самостоятельной работы студентов. Оценочные средства для текущего контроля успеваемости, промежуточной аттестации по итогам освоения дисциплины.**

### **6.1. Планы семинарских занятий**

ТЕМА 1. Правотворчество в механизме правового регулирования.

1. Понятие и элементы механизма правового регулирования.
2. Правообразование, правотворчество и нормотворчество
3. Принципы, факторы и виды правотворчества.
4. Понятие и основные элементы муниципального правотворчества
5. Основные тенденции и проблемы развития правотворчества в России.  
Роль форм непосредственной демократии в процессе правотворчества.

ТЕМА 2. Правовые акты в Российской Федерации.

1. Понятие, признаки и виды правовых актов.
2. Нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации как основа муниципального нормотворчества.

ТЕМА 3. Вопросы ведения местного самоуправления как сфера реализации полномочий органов местного самоуправления по изданию муниципальных правовых актов

1. Понятие и виды вопросов ведения местного самоуправления

2. Правовая основа участия органов местного самоуправления в нормативно-правовом регулировании вопросов местного значения
3. Роль муниципальных правовых актов в осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

#### ТЕМА 4. Муниципальные правовые акты - 4 часа

1. Понятие и система муниципальных правовых актов
2. Устав муниципального образования в системе муниципальных правовых актов: особенности правовой природы, содержание, порядок принятия и вступления в силу.
3. Правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан): особенности правовой природы, юридическая сила.
4. Нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования.
5. Правовые акты главы муниципального образования
6. Правовые акты главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

#### ТЕМА 5. Муниципальные правовые акты и юридическая техника

1. Понятие юридической техники и ее виды.
2. Правила юридической техники: понятие и основные виды.
3. Исторический отечественный и зарубежный опыт развития юридической техники

#### ТЕМА 6. Логические, структурные, стилистические и языковые правила юридической техники. – 4 часа

1. Проблемы логики правового акта.
2. Проблемы структуры нормативно-правовых актов.
3. Стилистические и языковые правила юридической техники.
4. Правовые понятия и их использование в муниципальных правовых актах.

#### ТЕМА 7. Процедурные правила подготовки проектов муниципальных правовых актов.

1. Организация работы над проектом муниципального правового акта и ее принципы. Требования, предъявляемые к подготовке проектов. Подготовка сопроводительных документов к проекту муниципального правового акта.
2. Стадии подготовки проектов муниципальных правовых актов. Формирование идеи (концепции) проекта. Создание рабочей группы. Экспертиза проектов и ее роль в обеспечении качества принимаемых муниципальных правовых актов.

#### ТЕМА 8. Проблемы повышения качества и эффективности муниципальных правовых актов.

1. Развитие представлений о качестве и эффективности нормативно-правового регулирования
2. Понятие, виды и факторы эффективности норм права. Соотношение эффективности и социальной ценности, полезности, экономичности норм права.
3. Правовой нигилизм как психологический фактор снижения эффективности норм права.

4. Юридические коллизии как фактор снижения эффективности правовых норм. Способы разрешения и предотвращения юридических коллизий.
5. Пробелы и дефекты в праве, их виды, способы восполнения и преодоления.

**Примечание:** Подготовка студентов к семинарским занятиям и последующее выступление является одной из форм изучения дисциплины. Доклад студентов на семинарских занятиях представляет собой устное выступление с использованием рукописного конспекта, плана доклада, схем, рисунков, иллюстраций и т.д. В процессе доклада студент должен изложить основные положения рассматриваемого вопроса, обратить внимание на его дискуссионные аспекты, быть готовым ответить на дополнительные вопросы преподавателя и аудитории. Не рассматривается в качестве доклада и не может быть оценено неотрывное чтение заранее подготовленного конспекта.

При подготовке студент должен уяснить цели и задачи исследования, изучить учебную литературу, специальную литературу, в случае необходимости обратиться к отечественным и зарубежным источникам права. Подготовить доклад только по одному учебнику нельзя, так как последний больше играет роль методологического ориентира, призванного помочь студенту разобраться в большом объеме дополнительной литературы. Изучая учебную и специальную литературу, необходимо выявить и сопоставить позиции отдельных авторов, попытаться выработать свою точку зрения. Составление конспекта отнюдь не предполагает полное переписывание всего материала. Необходимо обработать изученный материал и выделить самое важное. Последнее и должно лечь в основу конспекта. Для удобства изложения студент может составлять графики, таблицы и т.д.

При подготовке к семинарским занятиям необходимо использовать учебники по теории государства и права; статьи и материалы юридических журналов, особенно журнала «Государство и право», «Журнал российского права», «Известия высших учебных заведений. Правоведение», «Российский юридический журнал», «Вестник Московского университета. Серия 11, Право», «Учёные записки Казанского государственного университета. (Серия «Гуманитарные науки»)» дополнительную общетеоретическую и специально-правовую литературу; нормативно-правовые акты и комментарии к ним; словари и иную справочную литературу; работы по философии, политологии, социологии и другим общественным наукам.

## **6.2 Задания для самостоятельной работы магистров**

1. Проанализировать основные тенденции и проблемы развития правотворчества в России.
2. Роль форм непосредственной демократии в процессе правотворчества.
3. Система правовых актов
4. Понятие и виды вопросов ведения местного самоуправления
5. Нормативно-правовое регулирование вопросов местного значения
6. Практика издания муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.
7. Провести сравнительный анализ Уставов муниципальных образований двух городских округов
8. Сделать анализ правил юридической техники применительно к разным видам муниципальных правовых актов
9. Подготовить реферат об основных тенденциях отечественного и зарубежного опыта развития юридической техники
10. На примере конкретного муниципального нормативного правового акта провести анализ логики и структуры, стилистических и языковых правил юридической техники этого акта.

11. Пробелы и дефекты в муниципальном праве, их виды, способы восполнения и преодоления.

### Рекомендуемая литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993, 25 декабря. № 237.
2. Европейская хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1985 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466;
3. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 апреля, 29 июня, 21 июля, 12 октября, 27, 31 декабря 2005 г., 2, 15 февраля, 3 июня, 18, 25, 27 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484; № 33. Ст. 3368; 2005. № 1 (часть I). Ст. ст. 9, 12, 17, 25, 37; № 17. Ст. 1480; № 27. Ст. 2708; № 30 (часть I). Ст. ст. 3104, 3108; № 42. Ст. 4216; 2006. № 1. Ст. ст. 9, 10, 17; № 6. Ст. 636; № 8. Ст. 852; № 23. Ст. 2380; № 30. Ст. 3296; № 31 (часть I). Ст. ст. 3427, 3452.
5. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля, 26 ноября 1996 г., 17 марта 1997 г., 4 августа 2000 г., 21 марта 2002 г., 7 июля, 8 декабря 2003 г., 21 июля 2005 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст.3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 28. Ст. 2892; № 50. Ст. 4855; 2005. № 30 (часть I). Ст. 3108.
6. Федеральный закон от 12 июня 2002 N 67-ФЗ (ред. от 25.07.2006) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253; N 39. Ст. 3642; 2003. N 26. Ст. 2572; N 27 (ч. 2). Ст. 2711, ст. 2716; 2004, N 24, ст. 2335; N 33, ст. 3368; N 35, ст. 3607; N 50, ст. 4950; 2005, N 27, ст. 2708; N 30 (ч. 1), ст. 3104; 2006. N 29, ст. 3124; N 29, ст. 3125; N 31 (1 ч.), ст. 3427.

- постановления Конституционного Суда РФ

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П "По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" // СЗ РФ. 2000. N 50. Ст.4943.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. N 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева" // СЗ РФ. 2002. N 14. Ст. 1374.

#### **специальная литература**

1. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («Круглый стол» в Институте государства и права РАН) // Государство и право. 1997. № 5. – С. 24–45.
2. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. - М.: Изд-во МГУ. 1996.
3. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Местное самоуправление как разновидность публичной власти // Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации. Сб. материалов учебной научно-практической конференции. – Ростов н/Д: Издательский Дом «Проф-Пресс», 2003. – С. 87–99.



4. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. – М.: Городец, 2004.
5. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 1998.
6. Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1996.
7. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. – М.: Формула права, 2005.
8. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. 2004. № 1.
9. Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2003. № 3.
10. Васильев В.И. О предмете муниципального права // Журнал российского права. 2006. № 5.
11. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.-Л.: Госиздат, 1928.
12. Глазычев В.Л. Глубинная Россия: 2000–2002 / 2-е изд., испр. – М.: Новое издательство, 2005.
13. Государственная власть и местное самоуправление в Москве: Учебное пособие / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2001.
14. Гражданин, закон и публичная власть. – М.: Норма, 2005.
15. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: в 2 т. – М.: Юристъ, 2000. – Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. – 589 с.
16. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации: Государственная власть. Федерализм. Местное самоуправление. Защита прав и свобод граждан / Отв. ред. Б.С. Эбзеев. – М.: Юристъ, 2002. – Т. 3 (2000–2001).
17. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рук. авт. коллект. и отв. ред. проф. Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд. НОРМА, 2000.
18. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник научных трудов / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: ИД «Юриспруденция», 2004.

19. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. – М.: Б. и., 1997.
20. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. – М.: Институт государства и права РАН, 1993.
21. Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. 1990. № 10. – С. 81–89.
22. Местное самоуправление в России: Сборник статей / Под ред. В.Б. Зотова. – М.: «Ось-89», 2003.
23. Местное самоуправление на рубеже веков: история и современность: Материалы докладов и сообщений участников межвуз. науч.-практ. конф., посвящ. 250-летию г. Ростова-на-Дону / Отв. ред. проф. Бондарь Н.С. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2000.
24. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. Учебное пособие. Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. – М.: ИГП РАН, 1998.
25. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов /Под ред. проф. Н.С. Бондаря. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002.
26. Муниципальное право Российской Федерации: Хрестоматия / Сост. Белоусова Е.В. – М.: Юристъ, 1999.
27. Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность: Сборник статей / Под ред. проф. В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2002.
28. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: Институт государства и права РАН, 1999.
29. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под общ. ред. проф. Шкатулла В.И. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2005.
30. Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 1998.
31. Проблемы реализации Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". Материалы научно-практической конференции. – М.: Изд-во МГУ. 1996.
32. Сергеев А.А. Система правовых основ местного самоуправления. – Воронеж: Академия естественнонаучного и гуманитарного знания, 1999.

33. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. – М.: ИД «Юриспруденция», 2005.
34. Сидорчук В.К. Организация местного самоуправления. – Мн.: Амалфея, 2002.
35. Слива А.Я. Тезисы о местном самоуправлении // Законодательство и экономика. 2004. № 8.
36. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995.

- перечень основной рекомендованной литературы:

1. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов /Под ред. проф. Н.С. Бондаря. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002.
2. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006;
3. Выдрин И.В. Муниципальное право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004.
4. Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1996.
5. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 1998.
6. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. – М.: Городец, 2004.
7. Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. – М.: Юринформцентр, 1999.
8. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. – М.: Формула права, 2005.
9. Гражданин, закон и публичная власть. – М.: Норма, 2005.
10. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. – М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.
11. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. – М., 1997.
12. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под общ. ред. проф. Шкатулла В.И. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2005.
13. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рук. авт. коллект. и отв. ред. проф. Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд. НОРМА, 2000.

14. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: в 2 т. – М.: Юристъ, 2000. – Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. – 589 с.
15. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации: Государственная власть. Федерализм. Местное самоуправление. Защита прав и свобод граждан / Отв. ред. Б.С. Эбзеев. – М.: Юристъ, 2002. – Т. 3 (2000–2001).
16. Муниципальное право Российской Федерации: Хрестоматия / Сост. Белоусова Е.В. – М.: Юристъ, 1999.

дополнительной:

1. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («Круглый стол» в Институте государства и права РАН) // Государство и право. 1997. № 5. – С. 24–45.
2. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. - М.: Изд-во МГУ. 1996.
3. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Местное самоуправление как разновидность публичной власти // Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации. Сб. материалов учебной научно-практической конференции. – Ростов н/Д: Издательский Дом «Проф-Пресс», 2003. – С. 87–99.
4. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. 2004. № 1.
5. Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2003. № 3.
6. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.-Л.: Госиздат, 1928.
7. Глазычев В.Л. Глубинная Россия: 2000–2002 / 2-е изд., испр. – М.: Новое издательство, 2005.
8. Государственная власть и местное самоуправление в Москве: Учебное пособие / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2001.
9. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / под ред. Т.Г. Морщаковой. – М.: Городец-издат, 2003;
10. Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / Под ред. В.М. Жуйкова. – М.: Городец-издат, 2003;
11. Защита прав местного самоуправления арбитражными судами Российской Федерации. Т. 3 / Под ред. А.А. Арифулина. – М.: Городец-издат, 2003.
12. Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. проф. В.А. Кражков. – М.: ООО «Городец-издат», 2002.

13. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник научных трудов / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: ИД «Юриспруденция», 2004.
14. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. – М.: Институт государства и права РАН, 1993.
15. Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. 1990. № 10. – С. 81–89.
16. Местное самоуправление в России: Сборник статей / Под ред. В.Б. Зотова. – М.: «Ось-89», 2003.
17. Местное самоуправление на рубеже веков: история и современность: Материалы докладов и сообщений участников межвуз. науч.-практ. конф., посвящ. 250-летию г. Ростова-на-Дону / Отв. ред. проф. Бондарь Н.С. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2000.
18. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. Учебное пособие. Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. – М.: ИГП РАН, 1998.
19. Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2002. № 10.
20. Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность: Сборник статей / Под ред. проф. В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2002.
21. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: Институт государства и права РАН, 1999.
22. Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 1998.
23. Проблемы реализации Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". Материалы научно-практической конференции. – М.: Изд-во МГУ. 1996.
24. Сергеев А.А. Система правовых основ местного самоуправления. – Воронеж: Академия естественного и гуманитарного знания, 1999.
25. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. – М.: ИД «Юриспруденция», 2005.
26. Слива А.Я. Тезисы о местном самоуправлении // Законодательство и экономика. 2004. № 8.
27. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995.

28. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц. – М.: Весь мир, 2000.
29. Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4.
30. Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // Гражданин и право. 2006. № 5.

**Примерные контрольные вопросы для зачета по учебной дисциплине  
«Муниципальное нормотворчество»**

1. Понятие и элементы механизма правового регулирования.
2. Правообразование, правотворчество и нормотворчество
3. Принципы, факторы и виды правотворчества.
4. Понятие и основные элементы муниципального правотворчества
5. Основные тенденции и проблемы развития правотворчества в России. Роль форм непосредственной демократии в процессе правотворчества.
6. Понятие, признаки и виды правовых актов.
7. Нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации как основа муниципального нормотворчества.
8. Понятие и виды вопросов ведения местного самоуправления
9. Правовая основа участия органов местного самоуправления в нормативно-правовом регулировании вопросов местного значения
10. Роль муниципальных правовых актов в осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.
11. Понятие и система муниципальных правовых актов
12. Устав муниципального образования в системе муниципальных правовых актов: особенности правовой природы, содержание, порядок принятия и вступления в силу.
13. Правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан): особенности правовой природы, юридическая сила.
14. Нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования.
15. Правовые акты главы муниципального образования
16. Правовые акты главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

17. Понятие юридической техники и ее виды.
18. Правила юридической техники: понятие и основные виды.
19. Исторический и зарубежный опыт развития юридической техники
20. Проблемы логики правового акта.
21. Проблемы структуры нормативно-правовых актов.
22. Стилистические и языковые правила юридической техники.
23. Правовые понятия и их использование в муниципальных правовых актах.
24. Организация работы над проектом муниципального правового акта и ее принципы.
25. Требования, предъявляемые к подготовке проектов. Подготовка сопроводительных документов к проекту муниципального правового акта.
26. Стадии подготовки проектов муниципальных правовых актов. Формирование идеи (концепции) проекта. Создание рабочей группы. Экспертиза проектов и ее роль в обеспечении качества принимаемых муниципальных правовых актов.
27. Развитие представлений о качестве и эффективности нормативно-правового регулирования
28. Понятие, виды и факторы эффективности норм права. Соотношение эффективности и социальной ценности, полезности, экономичности норм права.
29. Правовой нигилизм как психологический фактор снижения эффективности норм права.
30. Юридические коллизии как фактор снижения эффективности правовых норм. Способы разрешения и предотвращения юридических коллизий.
31. Пробелы и дефекты в праве, их виды, способы восполнения и преодоления.

#### Лекционный материал

##### **Тема 1 Правовая основа местного самоуправления**

**Правовую основу местного самоуправления** составляют:

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации,
- Конституция Российской Федерации,
- федеральные конституционные законы,
- Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об **общих** принципах организации **местного самоуправления** в Российской Федерации», другие федеральные законы,
- издаваемые в соответствии с федеральными законами иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти),
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации,
- уставы муниципальных образований,
- решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан,

- иные муниципальные правовые акты.

Изменение **общих** принципов организации **местного самоуправления**, установленных Федеральным законом “Об **общих** принципах организации **местного самоуправления** в Российской Федерации”, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон.

Федеральным законом “Об **общих** принципах организации **местного самоуправления** в Российской Федерации” (в ред. от 6 октября 2003 г.) установлен перечень вопросов **местного** значения.

Данный перечень не может быть изменен иначе как посредством изменения или дополнения именно данного Федерального закона.

Такой принцип **правового** регулирования полномочий органов **местного самоуправления** по решению вопросов **местного** значения является новеллой в российском законе, поскольку ранее можно было изменить перечень предметов ведения **местного самоуправления** любым отраслевым федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

Как показала практика, это привело к тому, что перечень предметов ведения **местного самоуправления** настолько расширился, что органы **местного самоуправления** стали исполнять государственные полномочия на 95% за счет средств **местного** бюджета.

Принцип **правового** регулирования полномочий органов **местного самоуправления** позволяет закрепить единый источник финансирования реализации полномочий этих органов по решению вопросов **местного** значения.

В настоящее время решение вопросов местного значения должно осуществляться за счет средств местного бюджета. При этом федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены дополнительные источники финансирования затрат на выполнение полномочий органов **местного самоуправления** по решению вопросов **местного** значения. Это могут быть средства федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и другие.

Однако полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по определению объемов расходов из местных бюджетов ограничены. Ни федеральным законом, ни законом субъектов Российской Федерации объемы расходов из местных бюджетов определены быть не могут.

Существовавшая в 90-х годах прошлого века практика определения объемов и состава расходов из местных бюджетов органами государственной власти не дала положительных результатов. Напротив, появилась финансовая зависимость органов **местного самоуправления** от этих органов власти, т.к. определение расходов из **местных** бюджетов государственными органами власти практически “парализовало” активность на местах. Органы государственной власти грубо вмешивались в компетенцию органов **местного самоуправления**, нарушалось конституционное положение о самостоятельности **местного самоуправления**.

Установление перечня вопросов **местного** значения только в одном федеральном законе, а также лишение права органов государственной власти устанавливать объемы расходов на решение вопросов **местного** значения позволяет стабилизировать законодательно установленные нормы, контролировать объемы устанавливаемых органам **местного самоуправления** государственных полномочий, предотвращать случаи нарушения полномочий органов **местного самоуправления** при решении ими вопросов **местного** значения.

## Тема 2

### Экономическая основа местного самоуправления

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество и средства местных бюджетов.



Муниципальная собственность является главной составной частью экономической основы местного самоуправления.

В соответствии со статьей 8 Конституции РФ муниципальная собственность признается и подлежит равной правовой защите наравне с другими формами собственности. Под муниципальной собственностью понимается имущество, принадлежащее на праве собственности гражданам, сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям (ст. 215 Гражданского кодекса РФ).

В состав муниципальной собственности входят муниципальное имущество, включая муниципальные земли и другие природные ресурсы, имущество муниципальных предприятий и учреждений, средства местных бюджетов, другое движимое и недвижимое имущество, необходимое для осуществления полномочий органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются и управляют муниципальным имуществом. Они вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

Конституция РФ установила право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, обязанности органов государственной власти при наделении муниципальных органов отдельными государственными полномочиями передавать необходимые для их осуществления материальные и финансовые ресурсы, а также компенсировать им дополнительные расходы в результате решений органов государственной власти, повлекших за собой расходование местных финансов. Эти положения Конституции РФ получили развитие в федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», в Налоговом и Бюджетном кодексах РФ.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Местный бюджет состоит из доходной и расходной частей. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации предусматривают формирование доходной части местных бюджетов за счет как налоговых, так и неналоговых платежей. Наибольший удельный вес в доходных частях бюджетов муниципальных образований имеют налоговые доходы, среди которых основную роль играют местные налоги и сборы. Перечень местных

налогов и сборов установлен в Налоговом кодексе (ст. 15): земельный налог; налог на имущество физических лиц; налог на рекламу; налог на наследование или дарение; местные лицензионные сборы.

Практика осуществления местного самоуправления в нашей стране показывает, что для успешного решения вопросов местного значения местных налогов и сборов недостаточно. Поэтому российское законодательство предусматривает выделение для муниципальных образований других финансовых средств, в частности, закрепляет за ними доли федеральных и региональных налогов и сборов. Эти финансовые средства получили название регулирующих доходов.

К регулирующим относятся доходы, которые поступают в местные бюджеты в виде процентных отчислений от налогов или других платежей по нормативам, утверждаемым в установленном порядке на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее трех лет). Размер регулирующих доходов устанавливается (в процентах) решением соответствующего органа государственной власти.

В пополнении доходной части местных бюджетов большую роль играют закрепленные за муниципальными бюджетами на постоянной основе доли федеральных и региональных налогов. Эти доли закреплены, в отличие от регулирующих доходов, на постоянной основе.

К неналоговым видам доходов относятся:

доходы от продажи объектов муниципальной собственности;

доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;

доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления;

средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой и административной ответственности.

Кроме того, со стороны государства муниципальные образования получают доходы в виде финансовой помощи. Она может быть в виде дотаций, субвенции, субсидий.

Дотации - это бюджетные средства, предоставляемые местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов. Дотации не имеют целевого назначения и могут использоваться органом местного самоуправления по собственному усмотрению.

Субвенции - это бюджетные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации и подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае неиспользования их по целевому назначению в

установленный срок. Расходование этих средств контролируется государственными органами.

Субсидии - бюджетные средства, предоставляемые местному бюджету Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации на условиях долевого финансирования целевых расходов.

К неналоговым доходам бюджета муниципального образования относятся так называемые средства самообложения. Под ними понимаются разовые платежи граждан для решения конкретных вопросов местного значения. Вопросы введения и использования средств самообложения решаются местным референдумом. Муниципальные образования могут привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления.

Кроме доходной части, в местном бюджете существует и расходная часть. Расходы местных бюджетов формируются на основе реестров расходных обязательств соответствующих муниципальных образований. Эти расходы согласно Бюджетному кодексу РФ делятся на расходы, совместно финансируемые из бюджета муниципального образования, бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета Российской Федерации, и расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов.

Расходная часть местного бюджета согласно статьи 12 федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» включает:

расходы, связанные с решением вопросов местного значения;

расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, передаваемых органу местного самоуправления;

расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным ссудам и займам;

ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности;

иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Расходы местных бюджетов подразделяются на расходы, включаемые в бюджет текущих расходов и в бюджет развития. Расходы должны соответствовать доходам. Принцип сбалансированности бюджета является необходимым условием бюджетной деятельности. Нерешение этого принципа порождает дефицит бюджета.

#### Тема 4 Нормотворческая деятельность ОМСУ

Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления

Вступление. В настоящее время, на законодательном уровне не закреплён механизм взаимодействия органов юстиции с органами местного самоуправления на предмет выявления соответствия местных актов Конституции РФ и федеральному законодательству. Поэтому сотрудничество в этом направлении осуществляется исключительно на добровольной основе со стороны органов местного самоуправления, расположенных на территории Волгоградской области. На сегодняшний день у Управления юстиции сложились хорошие, деловые взаимоотношения с органами местного самоуправления города Волгограда (Волгоградский городской Совет народных депутатов и администрация города Волгограда). Так, только в 2001 году специалистами Управления юстиции было проведено 28 юридических экспертиз проектов нормативных актов органов местного самоуправления города Волгограда.

В связи с вышеизложенным, хотелось бы отметить, что анализ нормотворческой деятельности органов местного самоуправления на территории Волгоградской области в целях выявления наиболее распространённых противоречий федеральному законодательству осложняется тем, что на сегодняшний день основной массив проектов нормативных актов и нормативных актов, подвергнутых анализу - это акты органов местного самоуправления лишь нескольких муниципальных образований, которые по собственной инициативе обратились в органы юстиции с целью выявить возможные противоречия местных актов федеральным нормам, тогда как акты органов местного самоуправления остальных муниципальных образований (и их к сожалению большинство) представлены в единичном количестве или отсутствуют вообще.

Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в настоящее время закреплены в Конституции РФ и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 года. В соответствии со статьёй 12 Конституции РФ «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно». Это конституционная норма взята за основу при установлении федеральным законодателем общих принципов организации местного самоуправления на территории РФ. Так, статьёй 19 Федерального закона от 28.08.95г. предусматривается, что «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных

лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ».

Но к сожалению, приходится констатировать тот факт, что действующий на территории Волгоградской области закон «Об организации местного самоуправления в Волгоградской области» от 20.02.1995 года, не уделяет должного внимания данным вопросам, рассматривая их весьма поверхностно и не давая однозначного ответа - какие правовые акты имеют право издавать органы местного самоуправления, каков порядок их принятия и вступления в силу и т.д.

Сложившаяся правовая ситуация дает органам местного самоуправления полную свободу в решении вышеописанных вопросов путем включения в уставы муниципальных образований нормы о правовых актах действующих на территории данного муниципального образования с учетом исторических традиций, сложившейся практики и т.д.

Таким образом, на территории Волгоградской области каждое муниципальное образование самостоятельно определяет каким правовым актом будет урегулирован тот или иной вопрос, относящийся к вопросам местного значения.

По результатам, проведенных в 2001 году Управлением юстиции юридических экспертиз правовых актов муниципальных органов на территории Волгоградской области можно выделить наиболее часто встречающиеся при подготовке и принятии нормативных актов нарушения норм действующего федерального законодательства. К таковым можно отнести:

1) Когда проект нормативного акта или нормативный акт противоречит Конституции РФ и федеральному законодательству концептуально ( проект постановления администрации г. Волгограда «О тарифах на социальные услуги, предоставляемые гражданам пожилого возраста, инвалидам муниципальными учреждениями и районными управлениями социальной защиты населения»).

А) О нарушениях такого рода можно говорить, когда на местном уровне пытаются регулировать, например, вопросы, относящиеся согласно статье 71 Конституции РФ к исключительной компетенции Российской Федерации - это сфера гражданского законодательства или вопросы правового регулирования интеллектуальной собственности ( проект Порядка управления и распоряжения интеллектуальной собственностью Волгограда) и другие вопросы.

Б) Другим вариантом нарушений данной группы является попытка местных органов законодательно закрепить вопросы, отнесенные статьей 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это например вопросы установления общих принципов организации местного самоуправления, вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение ( постановление администрации Дубовского района Волгоградской области от 26.02.01 г. «Об утверждении Положения о проведении конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы» ) и другие.

2) Когда проект нормативного акта разрабатывается, а нормативный акт принимается в пределах полномочий предоставленных органам местного самоуправления действующим законодательством, но некоторые положения рассматриваемого акта противоречат Конституции РФ и федеральному законодательству. В этом случае можно говорить о противоречии правового акта в части ( постановление администрации Суровикинского района Волгоградской области от 31.05.2001 года №320 «Об утверждении Положения о резервном фонде администрации Суровикинского района» ).

В настоящее время остаются не урегулированными проблемы разграничения полномочий при решении вопросов местного значения. Поэтому, сегодня, необходимо закрепить конкретные полномочия органов власти, а также ресурсное обеспечение для решения вопросов местного значения, иначе они могут так и остаться общими предметами ведения.

Возможное решение данной проблемы видится в принятии федеральных законов о принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления, а также о порядке наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления.

Анализируя нормотворческую деятельность органов местного самоуправления на территории Волгоградской области и причины, влияющие на принятие местными законодателями правовых актов, противоречащих действующему законодательству нельзя не уделить внимания такому вопросу как ответственность органов местного самоуправления за принятие актов, вступающих в противоречие с федеральными нормами, а также осуществление государственного контроля за законностью правовых актов этих органов.

Во-первых Федеральный закон от 04.08.2000 года № 107-ФЗ, вносящий изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» по вопросам ответственности органов местного самоуправления перед государством

вместо усиления такой ответственности (к чему изначально и был призван), достиг совершенно противоположной цели - практически полностью ликвидировал возможность ответственности органов местного самоуправления перед государством.

Во-вторых В настоящее время государственный контроль за законностью принимаемых органами местного самоуправления нормативных правовых актов заключается только в применении мер ответственности. Но для эффективности обеспечения единства правового пространства в Российской Федерации, как одной из задач, поставленной Президентом РФ перед правоохранительными органами, необходим отлаженный механизм выявления противоречащих законодательству актов и принятия мер по их отмене или изменению.

Сегодня государственный контроль за законностью местного правотворчества возложен в основном на органы прокуратуры, которые в силу закона наделены всей полнотой полномочий по устранению выявленных в ходе подготовки и принятия правовых актов местного сообщества противоречий. Кроме этого, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов» статьей 21 наделил органы исполнительной власти субъектов РФ - администрацию Волгоградской области - правом осуществлять административный контроль за законностью местного правотворчества, направлять в органы местного самоуправления соответствующие предложения и обращаться в суд.

Как мы видим, органы юстиции не входят в систему органов, осуществляющих государственный контроль за законностью актов органов местного самоуправления, что на мой взгляд является упущением федерального законодателя и что в свою очередь требует скорейшей коррекции федеральных норм с целью наделения территориальных органов юстиции правом государственной регистрации нормативных правовых актов органов местного самоуправления, проведения их юридической экспертизы, а также, в случае выявления противоречивости норм правовых актов органов местного самоуправления Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству правом принесения представлений и обращения в суд.

## Тема 5

### Организация прохождения государственной службы

Прохождение государственной службы требует не только правового регулирования, но и четкой организации. В процессе прохождения службы укрепляется или изменяется не только правовой, но и организационный, социальный статус

государственного служащего, его место в иерархии должностей, в структуре государственной службы. Организация прохождения государственной службы воплощается в действиях представителя нанимателя или мерах органов управления государственной службой по обеспечению внутренней упорядоченности государственной службы, согласованности, совершенствованию взаимосвязей между государственными служащими и другими компонентами государственной службы. В этом процессе вырабатываются организационные нормы, способы, процедуры, правила, стандарты, традиции, которые находят отражение в принципах организации, формах, методах проведения приема на государственную службу, испытания, исполнения служащими полномочий, передвижения по горизонтали и вертикали, а также прекращения служебных отношений.

Так, организация приема на государственную службу включает методы изучения и критерии отбора кандидатов. Наиболее распространенными в настоящее время являются такие методы оценки, как биографический; анализ результатов предыдущей деятельности; наблюдение; беседа; сбор отзывов, характеристик, рекомендаций; испытание на конкретных поручениях; групповая дискуссия; диагностика личных качеств; деловые игры; экспертный опрос; тестирование и др. Каждый из методов реализуется с помощью процедур, операций, которые в совокупности образуют организационную технологию.

Руководителям государственных органов и их структурных подразделений особо следует обратить внимание на организацию приема граждан на государственную службу. На этом этапе следует профессионально определять и оценивать качества будущих чиновников, которым будут даны управленческие функции и право работать с людьми, представляя государство. Именно здесь надо отсеивать лиц, неспособных к административной, распорядительной и исполнительной деятельности. Задача защиты общества от непрофессионалов по-прежнему актуальна.

Несмотря на то, что в последние годы должностные лица ужесточили требования к приему граждан на государственную службу, организация приема нуждается в совершенствовании. Следует создать единый банк вакансий должностей гражданской службы хотя бы в рамках одного государственного органа. Необходимо регулярное информирование населения о проведении конкурсов на государственной службе и об их итогах.

Большого внимания требует организация собственно прохождения государственной службы — регулирования профессиональной деятельности, ротации кадров, формирования и подготовки кадрового резерва, выдвижения на новые должности. Этот



процесс связан с применением принципов мотивации деятельности, профессионального развития, выдвижения на вышестоящие должности на основе реальных достижений и профессиональных качеств и др. Нередко это продвижение мало зависит от самих служащих.

Руководители и кадровые службы государственных органов должны уметь организовывать процесс прохождения государственной гражданской службы с различными возрастными категориями служащих. Особое внимание следует уделять молодежи.

В настоящее время руководителям государственных органов важно сделать государственную службу привлекательной в глазах молодежи. С учетом опыта ряда стран целесообразно ускорять карьеру молодых людей, имеющих хорошее образование, привлекая их к работе в государственных органах и предлагая самым способным из них в начале служебного пути довольно высокие посты. Но это не должно стать правилом, поскольку чревато служебными конфликтами поколений.

Свои особенности имеет организация прохождения государственной службы в возрасте 40—45 лет, когда возникает «кризис зрелого возраста». Считается, что к этому возрасту служебная карьера должна быть уже завершена.

Большого внимания требуют служащие в возрасте 50—60 лет, когда у них снижаются физические данные, но приобретен огромный опыт работы. В этом возрасте у людей, как правило, ослабевает чувство карьерного роста, и многие из них считают, что достигли своего служебного «потолка». Для этих лиц часто более важно их материальное и моральное стимулирование даже в случае уменьшения круга обязанностей и ослабления их полномочий.

Сегодня в органах государственной власти имеются серьезные проблемы с прохождением государственной службы в связи с недостаточным организационным регулированием отношений в этой сфере. Прежде всего, обращает на себя внимание многолетнее отсутствие системы должностного роста и продвижения кадров. Исследования показывают, что большие группы служащих длительное время (5—10 лет) не передвигаются по службе.

В науке должностное прохождение государственной службы выражается в показателях скорости и интенсивности социальной мобильности. Под скоростью прохождения государственной службы понимается число переходов от одной должности, соответствующей своей категории и группе, по иерархии к другой за определенный период времени, т.е. число преодоленных за это время статусных уровней, пройденных социальных ролей.

Интенсивность прохождения государственной службы представляет собой число государственных служащих, меняющих социальные позиции по вертикали или горизонтали за определенный отрезок времени. Число таких служащих в их общей численности определяет абсолютную интенсивность должностного прохождения государственной службы. Их удельный вес в общей численности государственных служащих характеризует относительную интенсивность прохождения государственной службы.

Прохождение государственной службы прямо и непосредственно влияет на изменение статуса государственного служащего. В процессе государственной службы укрепляется или изменяется правовой статус государственных служащих, т.е. совокупность их прав, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности и гарантий. В этом отношении прохождение государственной службы представляет собой систему правовых мер, определяющих порядок и основания приема на государственную службу, испытания, исполнения должностных полномочий, присвоения классных чинов, продвижения государственных служащих по горизонтали и вертикали иерархии должностей, а также порядок прекращения государственной службы.

Меняется и социальный статус служащих. Для открытой государственной службы характерно то, что социальный статус каждого служащего может повышаться и понижаться в соответствии с его усилиями и способностями. В закрытой государственной службе каждая должностная позиция предписана с момента поступления на эту службу. При этом отсутствуют четкие правила и гарантии должности продвижения, вследствие чего социальный статус — взлет или падение не зависят от профессиональных качеств и способностей служащих. Между социальными статусами, придаваемыми должностям, группам и категориям государственной службы, в этом случае существуют барьеры, которые затрудняют вертикальную и горизонтальную мобильность служащих.

Замечено, что при повышении должностного и социально-правового статуса государственные служащие, как правило, меняют свое поведение, манеры, этикет, тип взаимоотношений, социальное окружение, получают новые блага и привилегии. В то же время возрастают объем их обязанностей, их ответственность, ограничения в деятельности и поведении, одновременно может возрастать неудовлетворенность результатами работы. Нисходящая мобильность государственных служащих также часто вызывает неблагоприятные последствия, в частности конфронтацию или разрыв первичных связей с друзьями, коллегами и т.д.

## Тема 6

### Формы непосредственного осуществления гражданами МСУ

#### 1. Формы и принципы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении

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

Первый принцип - законность, т.е. соблюдение положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов.

Второй принцип - добровольность непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления . Это означает, что никто, в том числе органы государственной власти и органы местного самоуправления , не могут принуждать граждан к участию в этом. Этот принцип в равной мере применим к принуждению граждан к неучастию в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и неучастию населения в осуществлении местного самоуправления .

Институты непосредственной демократии позволяют гражданам участвовать в определении задач и направлений деятельности органов местного самоуправления . С помощью институтов непосредственной демократии усиливается и контроль граждан за деятельностью этих органов.

Однако даже самое детальное правовое регулирование институтов непосредственной демократии само по себе не является гарантией активного использования таких институтов гражданами . В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закреплено, что государственные органы и их должностные лица, органы и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления . Очень важной является деятельность органов местного самоуправления по практическим разъяснениям (в том числе и через средства массовой информации) вопросов участия граждан в непосредственном осуществлении местной власти.

## 2. Местный референдум

Конституция Российской Федерации наряду со свободными выборами называет высшим непосредственным выражением власти народа и референдум.

Местный референдум - это голосование жителей муниципального образования по утверждению наиболее важных вопросов местного значения. Законодательное определение референдума дано в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Согласно ст. 2 данного Федерального закона референдум - это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации,

обладающих правом на участие в референдуме. Наряду с общероссийским референдумом предусматриваются также региональные и местные референдумы. Местный референдум - это референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Конституционным Судом Российской Федерации было признано не противоречащим Конституции Российской Федерации положение Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о том, что на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления и о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления.

При этом Конституционным Судом было отмечено, что определение конкретных условий и порядка проведения местного референдума в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, поскольку это не касается совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, относится к ведению субъектов Федерации и местного самоуправления. Однако это не означает, что пределы усмотрения органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления не могут быть ограничены федеральным законодателем исходя из интересов обеспечения прав граждан в сфере местного самоуправления и общих принципов его организации в Российской Федерации.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации таким ограничением является предусмотренный оспариваемым положением запрет выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления. Данное ограничение обусловлено тем, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, по смыслу Конституции Российской Федерации, не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и как следствие - к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти.

Вопросы референдума.

На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум.

Вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству соответствующего субъекта Федерации. Вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т.е. на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

о персональном составе органов местного самоуправления;

об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума.

Референдум не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Представительный орган муниципального образования вправе отказать в назначении референдума только в случае нарушения при выдвижении инициативы проведения референдума нормативных правовых актов, регулирующих подготовку и проведение соответствующего референдума.

Уставом муниципального образования может быть установлен срок, в течение которого местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводится. Указанный срок не может превышать два года со дня официального опубликования результатов референдума.

Инициатива проведения референдума.

Инициатива проведения местного референдума выдвигается:

гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистрировано в порядке, определенном федеральным законом, на уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком уровне не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума. В этом случае руководящий орган этого избирательного объединения, иного общественного объединения либо руководящий орган его регионального отделения или иного структурного подразделения (соответственно уровню референдума) независимо от его численности выступает в качестве инициативной группы по проведению референдума;

представительным органом муниципального образования и главой местной администрации. При этом такая инициатива должна быть выдвинута ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Федерации и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется их правовыми актами.

Для выдвижения инициативы проведения референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку образуется инициативная группа по проведению референдума. Такую инициативную группу вправе образовать гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющие право на участие в референдуме.

Количественный состав инициативной группы по проведению местного референдума устанавливается законом субъекта Федерации.

Для назначения референдума инициативная группа по проведению референдума должна представить в орган, установленный уставом муниципального образования (обычно это представительный орган или избирательная комиссия муниципального образования), подписи участников референдума в поддержку инициативы его проведения.

Назначение и проведение местного референдума.

Назначение и проведение референдума обязательно, если соблюдены порядок и сроки выдвижения инициативы проведения референдума и ее реализации.

Принятие органом местного самоуправления решения по существу вопроса, который может быть вынесен на референдум, не является обстоятельством, исключающим возможность проведения референдума по данному вопросу.

Местный референдум назначается представительным органом муниципального образования. Представительный орган обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в данный орган документов, на основании которых назначается местный референдум.

В случае, если местный референдум не назначен представительным органом в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, региональных органов государственной власти, избирательной комиссии субъекта Федерации или прокурора. Назначенный судом местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации или иным органом, на который судом возложено обеспечение проведения местного референдума.

Голосование на референдуме может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении местного референдума подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования.

В соответствии с уставом муниципального образования голосование на местном референдуме не позднее чем за 25 дней до назначенного дня голосования может быть перенесено уполномоченным на то органом на более поздний срок (но не более чем на 90 дней) в целях его совмещения с днем голосования на назначенных выборах в органы



государственной власти или органы местного самоуправления либо с днем голосования на ином назначенном референдуме.

Решение о назначении референдума, а также о перенесении дня голосования на референдуме подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Федерации.

### 3. Муниципальные выборы

Муниципальные выборы - это выборы, проводимые 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.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и принимаемыми в соответствии с ним региональными законами.

Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

Выборы организуют и проводят избирательные комиссии. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать (т.н. активное избирательное право), а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, - быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (т.н. пассивное избирательное право). Гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях, других действиях по подготовке и проведению референдума.

Согласно ст. 32 Конституции Российской Федерации не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы местного самоуправления.

Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, устанавливаются только Конституцией Российской Федерации.

Уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

При наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.

Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на день голосования на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации участвуют в муниципальных выборах на равных основаниях. Если на выборах в представительный орган местного самоуправления образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет равное число голосов.

Гражданин Российской Федерации голосует на муниципальных выборах соответственно за кандидата (список кандидатов) или против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Голосование на муниципальных выборах является тайным, исключая возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

Выборы органов местного самоуправления и депутатов являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Согласно ст. 23 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Под избирательной системой в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов - допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

При проведении муниципальных выборов используются мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, а также избирательная система, соединяющая в себе две первые (смешанная).

Мажоритарная избирательная система - это избирательная система, в основе которой лежит принцип большинства голосов избирателей. Большинство голосов может быть абсолютным, когда превышена половина от общего числа избирателей; относительным, когда количество голосов избирателей, полученных одним кандидатом, превышает количество голосов, поданных за других кандидатов в отдельности; квалифицированным, когда избранным считается кандидат, получивший квалифицированное большинство голосов, которое превышает абсолютное большинство. Мажоритарная избирательная система была применена первой при выборах в представительные учреждения. Мажоритарная избирательная система является наиболее простой при определении результатов голосования. Один из основных недостатков мажоритарной избирательной системы состоит в том, что в ней не учитываются голоса

избирателей, по тем или иным причинам оказавшихся в меньшинстве по результатам голосования.

Пропорциональная избирательная система - это избирательная система, в соответствии с которой мандаты в выборном органе распределяются пропорционально полученному партией или списком кандидатов числу голосов избирателей по всей стране или в одном из нескольких многомандатных избирательных округов. Пропорциональная избирательная система в настоящее время в мире более распространена, чем мажоритарная избирательная система. Применение пропорциональной избирательной системы позволяет решить основной недостаток мажоритарной избирательной системы и учесть при выборах голоса избирателей, по тем или иным причинам оказавшихся в меньшинстве по результатам голосования в конкретном избирательном округе. Партии, не набравшие большинство голосов избирателей в таких избирательных округах, но получившие необходимое число голосов в других избирательных округах, получают представительство в выборном органе. Первый в Российской Федерации представительный орган муниципального образования, полностью сформированный по пропорциональной системе, был избран в г. Волжском Волгоградской области.

В настоящее время государственная политика сводится к максимальному отсечению от участия в выборах всех общественных объединений, кроме политических партий. Само понятие "избирательное объединение" сводится к политической партии, имеющей, в соответствии с федеральным законом, право участвовать в выборах, а также к региональному отделению или иному структурному подразделению политической партии, имеющим в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня \*(27). Единственной "избирательной отдушиной" для иных общественных объединений являются муниципальные выборы. При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий - не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения \*(28).

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

Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления - это досрочное лишение мандата такого лица по воле избирателей.

Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, являясь одной из форм прямого волеизъявления граждан, основывается на Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 130) и Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ч. 1 и 2 ст. 24).

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 Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации".

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Как правило, глава муниципального образования может быть отозван в следующих случаях:

- 1) если им не был отменен изданный им правовой акт или отдельные его положения, которые были признаны судом противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции (уставу), закону субъекта Федерации, уставу муниципального образования и при этом повлекли нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда;
- 2) если в результате его противоправных действий либо неисполнения им своих полномочий, установленных в федеральных законах, законах субъекта Федерации и

уставе муниципального образования, соответствующему муниципальному образованию и (или) его населению нанесен существенный материальный ущерб, подтвержденный в судебном порядке;

3) если подтвержденное в судебном порядке систематическое неисполнение им своих полномочий, установленных в федеральных законах, законах субъекта Федерации и уставе муниципального образования, создает неустранимые препятствия для осуществления полномочий органами местного самоуправления, а равно для участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления;

4) если им был нарушен срок издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме, и данное нарушение подтверждено в судебном порядке.

Депутат представительного органа, как правило, может быть отозван в случае, если подтвержденное судом его систематическое неучастие в заседаниях данного органа депутатов без уважительных причин (болезнь депутата или его близких родственников, служебная командировка) создает неустранимые препятствия для осуществления полномочий представительного органа.

Решение о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления принимается, как правило, представительным органом муниципального образования. Лицо, в отношении которого выдвинута инициатива по его отзыву, вправе присутствовать на соответствующем заседании представительного органа, представить его депутатам письменные возражения против проведения голосования по отзыву, а также в устном выступлении дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. О заседании представительного органа муниципального образования указанное лицо извещается не позднее чем за три дня до его проведения.

Решение о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления публикуется в официальных средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Одновременно с публикацией решения о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления в официальном печатном средстве массовой информации должны быть опубликованы объяснения перед избирателями отзываемого лица по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрено, что процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Значимые правовые позиции по вопросу отзыва выборных лиц местного самоуправления были высказаны Конституционным Судом Российской Федерации \*(29). Так, очень важным является сформулированное Конституционным Судом положение о недопустимости введения облегченной процедуры отзыва. Конституционным Судом затрагиваются и весьма важные вопросы, связанные с основаниями отзыва. В силу особенностей местного самоуправления как публичной власти, наиболее тесно связанной с населением, которыми предопределяется роль отзыва в механизме местного самоуправления, то или иное решение либо действие (бездействие) выборного должностного лица, которое ставит под сомнение доверие к нему населения и является согласно уставу муниципального образования основанием для отзыва, может стать известным избирателям без его предварительного юрисдикционного подтверждения. Тем большее значение при отзыве приобретает судебная защита, предполагающая, в частности, возможность установления судом по инициативе отзываемого лица или другого надлежащего заявителя, что то или иное действие (бездействие) отзываемого лица не имело места или что от его воли не зависело наступление тех последствий, которые оцениваются как основание для утраты к нему доверия, и потому дальнейшее осуществление процедуры отзыва исключается.

Конституционный Суд указал, что на всех этапах процедуры отзыва выборное должностное лицо местного самоуправления должно иметь право давать пояснения по обстоятельствам, служащим основанием отзыва, защищать свои интересы. Лица, инициирующие процедуру отзыва, должностные лица, ответственные за организацию заседания представительного органа местного самоуправления, учитывая общие принципы демократических правовых процедур, должны обеспечить уведомление выборного должностного лица о времени и месте рассмотрения вопросов, касающихся его отзыва. Следует заметить, что, хотя и в интересах самого отзываемого лица следует явиться на соответствующие заседания и давать свои объяснения, оно вправе и не делать



этого. Но, в свою очередь, это не должно приводить к затягиванию процедурных вопросов отзыва.

#### 5. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования

В случаях, предусмотренных Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации". При этом положения федерального и регионального закона, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, итоги

голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

## 6. Сход граждан

Согласно ст. 25 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации.

Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенных уставом поселения.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

## 7. Правотворческая инициатива граждан

Правотворческая инициатива граждан - это предоставление определенному числу граждан права непосредственно вносить проект правового акта на рассмотрение органов местного самоуправления.

Согласно ст. 26 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

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

В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации".

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

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

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

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Территориальное общественное самоуправление - это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах определенных территорий проживания граждан. Это: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа. Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

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

собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;

избрание органов территориального общественного самоуправления;

определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;

рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления осуществляют следующие полномочия:

представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда,

благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на

удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на

соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на

основании договора между органами территориального общественного самоуправления

и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых

актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными

лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие

указанных актов.

В Федеральном законе "Об общих принципах местного самоуправления в Российской

Федерации" закреплен перечень требований, предъявляемых к уставу территориального

общественного самоуправления. В таком уставе определяются:

территория, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление

;

цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального

общественного самоуправления ;

порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления ;

порядок принятия решений;

порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления .

При этом никакие дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления , условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа.

## 9. Публичные слушания

Согласно ст. 28 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" 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.

Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования - главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься следующие проекты и вопросы:

проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;

проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид

использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Обычно орган местного самоуправления, принявший решение о проведении публичных слушаний, публикует объявление о проведении публичных слушаний в официальном печатном средстве массовой информации. В данном объявлении указываются вопросы, выносимые на публичные слушания, а также время и место их проведения. Если на публичные слушания выносится проект муниципального правового акта, в объявлении должен быть определен порядок ознакомления граждан с этим проектом правового акта. Нередко орган местного самоуправления, принявший решение о проведении публичных слушаний, назначает председательствующего на публичных слушаниях. Председательствующий ведет публичные слушания, организует ведение протокола слушаний и подписывает его, а также представляет итоговый документ публичных слушаний. При проведении публичных слушаний всем их участникам должны быть предоставлены равные возможности для выражения своего мнения.

## 10. Собрание и конференция граждан

Собрание граждан.

Согласно ст. 29 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом или главой муниципального образования.

Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом в порядке, установленном уставом муниципального образования. Как правило, такое собрание назначается представительным органом в течение определенного срока после поступления письменного заявления, подписанного группой граждан, проживающих на соответствующей части территории муниципального образования и обладающих избирательным правом. Дата проведения собрания граждан согласовывается с его инициаторами. Срок между поступлением заявления о проведении собрания и его проведением не должен превышать определенного срока (обычно - месяц).

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется его уставом.

Собрание граждан может принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа, уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).



Конференция граждан (собрание делегатов).

В соответствии со ст. 30 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа, уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

## 11. Опрос граждан

Согласно ст. 31 Федерального законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Опрос граждан проводится по инициативе:

представительного органа или главы муниципального образования - по вопросам местного значения;

органов государственной власти субъектов Федерации - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В нормативном правовом акте этого органа о назначении опроса граждан устанавливаются:

дата и сроки проведения опроса;

формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;

методика проведения опроса;

форма опросного листа;

минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется:

за счет средств местного бюджета - при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления ;

за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации - при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Федерации.

## 12. Обращения граждан в органы местного самоуправления

В соответствии со ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления .

Порядок рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления установлен в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Согласно данному Федеральному закону:

обращение гражданина - это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления ;

предложение - это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов

местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

заявление - это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

жалоба - это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

При рассмотрении обращения органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

- 1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;
- 2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;
- 3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в Федеральном законе "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;
- 4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

Обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающие обращение орган местного самоуправления или должностное лицо может обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Орган местного самоуправления или должностное лицо:

обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение;

запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в Федеральном законе "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации";

уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

По общему правилу письменное обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение одного месяца со дня регистрации письменного обращения.

Личный прием граждан в органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

Гражданин по решению суда имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения. В случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

13. Иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении

Наряду с рассмотренными выше формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным и региональным законам.

В отечественной литературе по местному самоуправлению в числе таких форм называют митинги, демонстрации, шествия, пикетирования \*(30). Однако вряд ли вообще возможно осуществлять публичную власть посредством проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований и т.п. Однако отдельные элементы этого права направлены и на участие в осуществлении местного самоуправления. В частности, посредством проведения публичного мероприятия граждане могут выразить свое отношение к деятельности должностных лиц и органов местного самоуправления, а также к процессам, происходящим на территории муниципального образования.

Статья 31 Конституции Российской Федерации устанавливает право российских граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. С конца 80-х гг. прошлого столетия по мере демократизации общества граждане использовали такую форму политического протеста самостоятельно, без властей и против властей. Законодательные рамки проведения публичных мероприятий очерчены в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Публичное мероприятие - это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Как следует и из названия Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", в нем регулируется пять видов публичных мероприятий. Они различаются по способу проведения и числу участников. Виды публичных мероприятий указаны в ст. 2 данного Федерального закона.

Митинг - это массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно

общественно-политического характера. Как правило, на митинге принимается обращение с определенным требованием к властям или призывом к гражданам.

Демонстрация - это организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации. Демонстрация может начинаться или завершаться митингом. Иногда демонстрация может быть "сидячей" - участники не движутся, а сидят массой в людном месте. В последнее время в некоторых странах стали проводиться "стоячие" демонстрации: демонстранты, держась за руки, образуют кольцо вокруг какого-либо объекта либо непрерывную линию, обычно вдоль шоссе, порой на десятки или сотни километров \*(31).

Шествие - это массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам. Разновидностью шествий являются марши - шествия через многие населенные пункты, через всю страну или несколько стран. В шествиях и маршах обычно участвуют заранее организовавшиеся люди \*(32).

Пикетирование - это форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации. Особой разновидностью пикета является палаточный городок, существующий более или менее продолжительное время \*(33).

Собрание - это совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов. Заметим, что такое законодательное определение собрания может рассматриваться в качестве родового понятия для всех мероприятий с количеством участников более трех человек. Но не все собрания носят публичный характер, что, на наш взгляд, неправомерно расширяет круг регулируемых Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" правоотношений, большинство из которых не являются предметом этого закона. Такие недостатки Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" нередко вводят в заблуждение граждан, желающих провести какое-либо собрание, в том числе и для осуществления местного самоуправления. Поэтому необходимо учитывать, что Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" регулирует порядок созыва и проведения собрания граждан как публичного мероприятия, а Федеральный закон "Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации" в ст. 29 устанавливает порядок осуществления гражданами Российской Федерации своего права на местное самоуправление в форме прямого волеизъявления. При этом понятие "собрание" в данных федеральных законах имеет различный правовой характер, как, собственно, и правовые последствия принятых на этих собраниях решений.

Немаловажной для участия населения в осуществлении местного самоуправления является и информационная открытость для граждан органов местного самоуправления. Представляется, что в настоящее время это является одним из наиболее актуальных и действенных каналов взаимодействия граждан и органов местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 24) установлено, что каждому предоставляется возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Таким образом, граждане, обращаясь за информацией о решениях органов публичной власти, реализуют свое конституционное право, а на органы государственной власти и органы местного самоуправления возложена обязанность предоставлять такую информацию. Поэтому обязанностью государства является установление правовых гарантий осуществления этого права. В ряде федеральных законов (например, "Об информации, информационных технологиях и защите информации") и указов Президента Российской Федерации содержатся отдельные положения, направленные на реализацию указанного права. Однако в них в основном регулируются отношения, возникающие при формировании и использовании информационных ресурсов и при защите информации. И практически отсутствуют положения, регулирующие порядок получения информации о решениях органов публичной власти, включая и органы местного самоуправления. Поэтому необходимо констатировать, что собственно механизм предоставления сведений о решениях органов публичной власти является недостаточно проработанным.

Предоставление информации о решениях органов местного самоуправления может осуществляться следующими основными способами:

обнародование информации о принимаемых решениях органов местного самоуправления ;

обеспечение доступа граждан на заседания органов местного самоуправления ;

обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам в органах местного самоуправления ;

предоставление документов и материалов органов местного самоуправления на основании запроса.

Рассмотрим данные способы подробнее.

Обнародование информации о принимаемых решениях органов местного самоуправления. Основным способом обнародования информации о принимаемых решениях органов местного самоуправления является публикация этой информации в средствах массовой информации. Необходимо иметь в виду, что любые нормативные правовые акты органов местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения. В случае нарушения данного правила нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться (ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Информирование граждан органами местного самоуправления о принимаемых решениях может осуществляться посредством обнародования информации:

о вступлении в должность или об отставке руководителей органов местного самоуправления;

о принятии и исполнении местного бюджета, установлении и изменении ставок и порядка уплаты налогов и сборов, коммунальных и иных платежей в порядке, установленном соответственно бюджетным и налоговым законодательствами Российской Федерации;

о принятии правовых актов по управлению имуществом объектами, находящимися в собственности муниципального образования;

о заключении соглашений;

о мерах, предпринимаемых для ликвидации чрезвычайных происшествий, угрожающих жизни и здоровью людей.

Также в целях представления информации о результатах работы органов местного самоуправления их руководителям целесообразно обеспечивать подготовку и публикацию в средствах массовой информации ежегодного доклада по результатам деятельности возглавляемых ими органов.

Обеспечение доступа граждан на заседания органов местного самоуправления. Гражданам должно быть предоставлено реальное право знакомиться не только с "конечным продуктом" - решениями органов местного самоуправления, но и иметь всю необходимую информацию на этапах, связанных с выработкой какого-либо решения. Это может быть достигнуто путем непосредственного присутствия граждан на заседании соответствующего органа местного самоуправления. Такое непосредственное присутствие граждан также позволит осуществить на практике гласность, открытость проведения заседания соответствующего органа. При этом соответствующие органы местного самоуправления должны заблаговременно



доводить до сведения граждан повестку и время своего заседания. Конечно же, доступ граждан на заседания органов власти по ряду причин не может быть абсолютно свободным. Иногда это просто связано с отсутствием возможности размещения значительного числа желающих. Следует также иметь в виду, что вряд ли смогут принять граждане участие и в закрытом заседании. Однако условия проведения таких заседаний не должны определяться произвольно. Они должны быть закреплены как минимум в регламенте соответствующего органа, а еще лучше - в уставе муниципального образования. В любом случае, решение о проведении заседания в закрытом режиме должно быть доступно для ознакомления и подробно мотивировано со ссылками на конкретные нормы законодательства, явившиеся основанием для ограничения доступа общественности к заседанию органа местного самоуправления.

Обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам в органах местного самоуправления. Непосредственный доступ к документам и материалам органов местного самоуправления может обеспечиваться через:

фонды официальной информации органов местного самоуправления (сформированные на основе официальных документов и материалов органов местного самоуправления, собрания сведений, находящихся в соответствующем органе, библиотеке, архиве либо на сайте муниципального органа в сети Интернет);

библиотечные и архивные фонды официальной информации;

информационные ресурсы, функционирующие на основе технологий сети Интернет.

Особое внимание необходимо обратить на возможности максимального использования сети Интернет в работе органов местного самоуправления по информированию граждан о принимаемых ими решениях (естественно, при наличии у муниципального образования соответствующей технической возможности). В этих целях информация о решениях органов местного самоуправления должна быть размещена на сайте соответствующего органа или муниципального образования в сети Интернет для открытого доступа.

На сайтах представительных органов муниципальных образований для открытого доступа необходимо размещать проекты нормативных правовых актов, результаты голосования на заседаниях этого органа, за исключением тайного голосования. Кроме того, депутаты представительного органа должны обладать правом использования сайта соответствующего органа для размещения в сети Интернет в открытом доступе информации, касающейся вопросов своей деятельности, в том числе результатов голосования.

Предоставление документов и материалов органов местного самоуправления на основании запроса. Для того, чтобы информация была реально доступна, гражданин должен иметь возможность требовать предоставить ему информацию о решениях органов местного самоуправления власти в той форме, которая действительно существует и удобна лично для него. Во многом данное право перекликается с рассмотренным нами выше правом на обращение. Однако следует учитывать, что право на обращение вытекает из ст. 33 Конституции Российской Федерации, а обязанность органов местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, предусмотрена ч. 2 ст. 24 Конституции.

Запросы на получение информации могут быть адресованы органам местного самоуправления в форме:

личного устного обращения, обращения по справочному телефону соответствующего органа;

письменного запроса, доставляемого по почте или путем личной передачи;

текстовых сообщений, передаваемых по каналам телекоммуникационной связи (электронная почта, факс).

Ответ на запрос целесообразно давать в той же форме, в которой был получен запрос или же в иной удобной для граждан форме. Так, при личном устном обращении заинтересованного лица за получением информации или обращении по телефону соответствующая информация должна предоставляться в устной форме. Необходимо отметить, что обязанности органа местного самоуправления, получившего запрос, должны исчерпываться поиском существующего документа. От него не требуется подбирать информацию, которой у него нет. Орган местного самоуправления не обязан также проводить исследовательскую или аналитическую работу для удовлетворения запроса. Лица, запрашивающие информацию, должны обращаться за существующими документами. Для того, чтобы получить требуемые сведения, запросы должны тщательно формулироваться. Им в помощь органам местного самоуправления необходимо разрабатывать примерные образцы запросов.