

**Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего  
профессионального образования  
«Амурский государственный университет»**

Кафедра конституционного права

**УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС ДИСЦИПЛИНЫ**

**Местное Самоуправление в Амурской области**

Основной образовательной программы по направлению подготовки 030500.62  
«Юриспруденция»

2012г.

УМКД разработан старшим преподавателем кафедры КП. Кадыхановой С.А.

Рассмотрен и рекомендован на заседании кафедры КП

Протокол заседания кафедры от «\_\_» \_\_\_\_\_ 201\_\_ г. № \_\_\_\_\_

Зав.кафедрой \_\_\_\_\_ С.В. Чердаков

УТВЕРЖДЕН

Протокол заседания УМСС «Юриспруденция» от «\_\_» \_\_\_\_\_ 201\_\_ г. № \_\_\_\_\_

Председатель УМСС \_\_\_\_\_ С.В. Чердаков

## СОДЕРЖАНИЕ

Рабочая программа	4
План-конспект лекций	21
Методические указания	56
Методические указания по изучению дисциплины	57
Методические указания к практическим занятиям	58
План проведения практических занятий	62
Методические указания по самостоятельной работе студентов	63
Контроль знаний	64
Интерактивные технологии и инновационные методы, используемые в образовательном процессе	69

### **1.Цели и задачи дисциплины, ее место в учебном процессе.**

Учебная дисциплина «Местное самоуправление в Амурской области» знакомит студентов с особенностями формирования органов местного самоуправления в Амурской области, их взаимоотношениям между собой и с органами государственной власти; показывает основные формы участия населения в местном самоуправлении, характеризует особенности финансово-экономических основ местного самоуправления в Амурской области, раскрывает основные гарантии и ответственность местного самоуправления, отдельные полномочия органов местного самоуправления в соответствии в актами, принятыми органами государственной власти и местного самоуправления Амурской области.. В силу этого, знания и навыки, которые необходимо сформулировать у студентов в процессе изучения данной дисциплины, практически нужны будущим государственным и муниципальным служащим, судебно-прокурорским работникам.

В процессе изучения спецкурса студенты должны глубоко и всесторонне научиться анализировать законодательную базу области, ее соответствие федеральному законодательству, практику применения на местном уровне.

Уметь найти пути практического решения проблем муниципальных образований, исходя из накопленных знаний по данной теме.

### **2.Перечень дисциплин с указанием разделов, усвоение которых студентами необходимо для изучения данной дисциплины.**

Местное самоуправление показывает основные формы участия населения в местном самоуправлении, характеризует особенности **финансово-экономических основ** местного самоуправления в Амурской области. . Специфика курса заключается в том, что изучение данных тем строится на основе анализа региональных и местных нормативных правовых актов в соответствии с нормами действующего федерального законодательства В процессе изучения спецкурса студенты должны глубоко и всесторонне научиться анализировать законодательную базу области, ее соответствие федеральному законодательству, практику применения на местном уровне.

Уметь найти пути практического решения проблем **муниципальных образований**, исходя из накопленных знаний по данной теме.

### **3.Перечень основных умений и навыков, приобретаемых студентами при изучении дисциплины.**

- толковать и применять законы и другие нормативные правовые акты;
- обеспечивать соблюдение законодательства в деятельности государственных органов, физических и юридических лиц;
- юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства;
- разрабатывать документы правового характера, осуществлять правовую экспертизу нормативных актов, давать квалифицированные юридические заключения и консультации;
- принимать правовые решения и совершать иные юридические действия в точном соответствии с законом;
- систематически повышать свою профессиональную квалификацию, изучать законодательство и практику его применения, ориентироваться в специальной литературе.

- обладать гражданской зрелостью и высокой общественной активностью, профессиональной этикой, правовой и психологической культурой, глубоким уважением к закону и бережным отношением к социальным ценностям правового государства, чести и достоинству гражданина, высоким нравственным сознанием, гуманностью, твердостью моральных убеждений, чувством долга, ответственностью за судьбы людей и порученное дело, принципиальностью и независимостью в обеспечении прав, свобод и законных интересов личности, ее охраны и социальной защиты, необходимой волей и настойчивостью в

исполнении принятых правовых решений, чувством нетерпимости к любому нарушению закона в собственной профессиональной деятельности;

- понимать сущность и социальную значимость своей профессии, четко представлять сущность, характер и взаимодействие правовых явлений, знать основные проблемы дисциплин, определяющих конкретную область его деятельности, видеть их взаимосвязь в целостной системе знаний и значение для реализации права в профессиональной деятельности.

#### 4. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

##### ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН

№	Тема	Лекции (час)	Семинары (час)	СРС
1.	Понятие и признаки местного самоуправления.	1	1	
2.	Реформа местного самоуправления в 90-е годы. Обзор федерального законодательства по проблемам местного самоуправления.	1	1	
3.	Система местного самоуправления. Особенности организации местного самоуправления в Амурской области. Закон Амурской области «Об общих принципах организации местного самоуправления в Амурской области».	1	1	2
4.	Правовые основы местного самоуправления в Амурской области.	1	1	2
5.	Территориальные основы местного самоуправления в Амурской области.	1	1	4
6.	Формирование системы органов местного самоуправления в Амурской области. Органы местного самоуправления в г. Благовещенске.	1	1	4
7.	Форма непосредственного участия населения в местном самоуправлении.	1	1	4
8.	Местный референдум в Амурской области.	1	1	4
9.	Местные выборы в Амурской области.	1	1	4
10.	Территориальное общественное самоуправление	1	1	4

11.	Представительный орган местного самоуправления.	1	1	2
12.	Глава муниципального образования.	1	1	2
13.	Исполнительные органы местного самоуправления	1	1	2
14.	Муниципальная служба в Амурской области.	1	1	2
15	Финансово-экономические основы местного самоуправления в Амурской области.	1	1	2
16	Отдельные полномочия органов местного самоуправления Амурской области.	2	2	2
17.	Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.	3	3	4
	Всего	20	20	48

#### 4.1. Лекции

##### **Тема 1. Понятие и признаки местного самоуправления.**

Понятие местного самоуправления, Местное самоуправление как основа конституционного строя. Местное самоуправление как основа конституционного строя. Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Местное самоуправление как форма народовластия. Политико-правовая природа местного самоуправления. Соотношение понятий «местное самоуправление» и «государственная власть». Атрибуты и критерии местного самоуправления.

##### **Тема 2. Становление системы местного самоуправления на современном этапе.**

Реформирование местного самоуправления в 90-е годы, его необходимость и этапы проведения. Разработка и принятие законодательства о местном самоуправлении. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Обзор федерального законодательства по проблемам местного самоуправления. Система местного самоуправления. Понятие основ местного самоуправления. Особенности истории становления местного самоуправления в Амурской области.

##### **Тема 3. Правовая основа местного самоуправления в Амурской области.**

Понятие и развитие правовой базы местного самоуправления Амурской области, региональное законодательство в системе нормативно-правовых актов о местном самоуправлении. Устав муниципального образования, его содержание, порядок принятия и вступления в законную силу. Государственная регистрация уставов муниципальных образований. Иные нормативно-правовые акты местного самоуправления, их виды, порядок принятия и вступления в законную силу, сфера действия, ответственность за неисполнение.

##### **Тема 4. Территориальные основы местного самоуправления в Амурской области.**

Факторы, влияющие на формирование территориальных основ местного самоуправления на региональном уровне; создание, реорганизация и управление муниципальных образований, установление их границ; модели формирования муниципальных образований; влияние

особенностей территории на формирование муниципальных образований; место работы в системе местного самоуправления. Особенности организации местного самоуправления в городских и сельских поселениях. Закрытые административно-территориальные образования, особенности осуществления местного самоуправления на этих территориях.

#### **Тема 5. Формирование системы органов местного самоуправления в Амурской области. органы местного самоуправления в г. Благовещенске.**

Проблемы формирования органов местного самоуправления. Представительные органы местного самоуправления: формирование и организация работы. Правовой статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления; подготовка и проведение заседаний; комитеты и комиссии, депутатские фракции и группы. Реализация представительным органам местного самоуправления контрольных функций. Прекращение полномочий представительного органа местного самоуправления.

Глава муниципального образования. Место главы муниципального образования в системе муниципальных органов, его полномочия, взаимоотношение с представительным органом. Основания и порядок прекращения полномочий главы муниципального образования. Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления. Место исполнительно-распорядительного органа в системе муниципальных органов, порядок его формирования и структура. Полномочия исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, его подотчетность.

Муниципальные службы, понятие и правовая регламентация, статус муниципального служащего. Условия и порядок прохождения муниципальной службы, ответственность муниципального служащего и гарантии его прав.

Органы местного самоуправления г. Благовещенска.

#### **Тема 6. Формы непосредственного участия населения Амурской области в местном самоуправлении.**

Общая характеристика форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении; муниципальные выборы, местный референдум, собрания (сходы) граждан, порядок их организации и проведения; органы территориального общественного самоуправления населения. Народная правотворческая инициатива и обращение граждан в органы местного самоуправления.

Ассоциация и союзы муниципальных образований: понятие и функции союзов и ассоциаций муниципальных образований.

#### **Тема 7. Финансово-экономические основы местного самоуправления в Амурской области.**

Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления. Муниципальная собственность. Приватизация муниципальных предприятий. Взаимоотношение органов местного самоуправления и предприятий.

Местные налоги и сборы. Отчисления от федеральных налогов и сборов субъектов федерации.

Местные бюджеты, их структура. Источники доходов местных бюджетов. Порядок подготовки, принятия и исполнения бюджетов местного самоуправления. Бюджетные права органов местного самоуправления. Внебюджетные фонды: порядок образования и использование средств.

#### **Тема 8. Гарантии и ответственность местного самоуправления в Амурской области.**

Понятие и система гарантий местного самоуправления. Запрет на ограничение прав местного самоуправления. Обязательность решений принятых гражданами путем прямого волеизъявления, а так же решений органов местного самоуправления и их должностных лиц, принятых в пределах полномочий, для исполнения всеми расположенными на территории муниципальными организациями и учреждениями, ответственность за их невыполнение. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного

самоуправления, административная ответственность за правонарушения при осуществлении местного самоуправления.

### **Тема 9. Отдельные полномочия органов местного самоуправления Амурской области.**

Общая характеристика компетенции органов местного самоуправления; взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Взаимоотношения органов местного самоуправления и организаций, расположенных на территории муниципального образования. Полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством. Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной сфере. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка.

## **4.2 Семинарские занятия**

**Тема 1.** Особенности организации местного самоуправления в Амурской области. Закон Амурской области «Об общих принципах организации местного самоуправления в Амурской области»

1. История развития местного самоуправления в Амурской области.
2. Необходимость реформирования системы местных органов власти в 90-е гг, его основные этапы.
3. Понятие системы местного самоуправления в Амурской области, основы местного самоуправления Амурской области.
4. Закон Амурской области «Об общих принципах организации местного самоуправления в Амурской области».
  - 4.1 Структура, особенности построения.
  - 4.2 Краткая характеристика разделов.
  - 4.3 Полномочия органов государственной власти в вопросах местного самоуправления.
  - 4.4 Предметы ведения местного самоуправления, как они реализуются.
  - 4.5 В чем Вы видите основные отличия областного Закона о местном самоуправлении от федерального? Чем вызваны эти различия?
  - 4.6 Почему в областной закон были внесены многочисленные изменения и дополнения, чем они вызваны?
  - 4.7 Какие изменения и дополнения могли бы предложить Вы, их характер?

**Тема 2. Правовые и территориальные основы местного самоуправления в Амурской области**

1. Понятие правовых основ местного самоуправления. Вопросы, подлежащие регулированию конституциями (уставами) и законами субъектов РФ.
2. Нормы, содержащиеся в правовых актах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.
  - 2.1. Виды правовых актов органов местного самоуправления, порядок их принятия и вступления в законную силу, особенности действия.
3. Устав муниципального образования.
  - 3.1. Структура Устава. Порядок принятия и изменения.
  - 3.2. Порядок регистрации Устава.
  - 3.3. Характеристика основных положений Устава.
4. Территория муниципального образования, ее составляющие. Роль населения муниципального образования в решении вопросов его территориального устройства.

**Тема 3. Местное самоуправление в системе организации власти на территории Амурской области**

1. Дайте общие понятия системы и организационных форм осуществления местного самоуправления. Какие нормативные правовые акты регламентируют ее действие на территории Амурской области.
2. Охарактеризуйте этапы подготовки и проведения местных выборов, референдумов, собраний и сходов граждан, их значение для жизнедеятельности территории. Какие правовые акты регламентируют эту работу. Сравните эти организационные формы. Проведите известные Вам примеры нарушения законодательства в этой области.
3. Формы осуществления народной правотворческой инициативы.
4. Территориальное общественное самоуправление. Чем эта форма организации населения отличается от общественной организации.
5. Дайте характеристику органов местного самоуправления. Насколько целесообразен принцип разделения властей на разных уровнях организации местного самоуправления.
6. Что представляют собой ассоциации и союзы муниципальных образований, принципы их деятельности.

#### **Тема 4. Основы местного самоуправления**

1. Дайте характеристику Федерального законодательства о местном самоуправлении, насколько полно она представлена. В чем Вы видите основные причины отставания нормативно-правовой базы от потребностей в ней.
2. Правовые акты Амурской области, регламентирующие деятельность местного самоуправления. Дайте более полную характеристику одного из них. Основы требования, предъявляемые к региональному законодательству.
3. Особенности муниципальных правовых актов. Какие стороны деятельности муниципальных образований они регламентируют, в чем их отличие от федерального и областного законодательства.
4. Устав муниципального образования, порядок его разработки, принятие и регистрации.
5. Территориальные основы местного самоуправления в Амурской области. Насколько существующее административно-территориальное деление соответствует требованиям Федерального закона « Об общих принципах организации местного самоуправления.» Каким, на Ваш взгляд, должно быть административно-территориальное деление на уровне области, района, почему?
6. Организационные основы местного самоуправления, что они в себя включают, правовая база Амурской области, регламентирующая структуру, порядок, формы и принципы деятельности органов местного самоуправления.  
Организация муниципальной службы.
7. Теоретические и практические аспекты финансово-экономической основы местного самоуправления, его правовая база, что представляет собой муниципальная собственность, порядок управления ею.
8. Местный бюджет, порядок его формирования, утверждение к исполнению.

#### **Тема 5. Муниципальная служба в Амурской области**

1. Понятие и особенности муниципальной службы в Амурской области.
2. Правовая основа муниципальной службы.
3. Основы правового статуса муниципальных служащих.
4. Порядок прохождения муниципальной службы.

#### **Тема 6. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления**

1. Понятие ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.
2. Виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.
3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.
4. Ответственность органов и должностных лиц перед государством.
5. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.

## 5.САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА

Самостоятельная работа может выполняться студентом в читальном зале библиотеки, в учебных кабинетах, компьютерных классах, а также в домашних условиях. Организация самостоятельной работы студента должна предусматривать контролируемый доступ к базам данных, к ресурсу Интернет. Обязательно предусматриваются получение студентом консультации, контроль и помощь со стороны преподавателя.

№ п/п	№ темы дисциплины	Форма самостоятельной деятельности	Трудоемкость в часах
1	1	Решение задач, изучение учебной и научной литературы, подготовка к семинарским занятиям, подготовка докладов	5
2	2	Решение задач ,изучение учебной и научной литературы	5
3	3	Решение задач, изучение учебной и научной литературы	5
4	4	Решение задач, изучение учебной и научной литературы, подготовка к семинарским занятиям, подготовка докладов	5
5	5	Решение задач, изучение учебной и научной литературы	5
6	6	Решение задач, изучение учебной и научной литературы подготовка к семинарским занятиям, подготовка докладов	5
7	7	Решение задач, изучение учебной и научной литературы, подготовка к семинарским занятиям подготовка докладов	8
8	8	Решение задач, изучение учебной и научной литературы, подготовка к семинарским занятиям, подготовка докладов	5
9	9	Решение задач, изучение учебной и научной литературы	5

## 7. ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Изучение дисциплины «Местное самоуправление» предполагает проведение лекционных занятий в соответствии с тематическим планом. Тесты действия, ситуационные тесты (имитационные методы учебной деятельности), деловая игра, метод проектов, кейс-метод

### **8. ОЦЕНОЧНЫЕ СРЕДСТВА ДЛЯ ТЕКУЩЕГО КОНТРОЛЯ УСПЕВАЕМОСТИ, ПРОМЕЖУТОЧНОЙ АТТЕСТАЦИИ ПО ИТОГАМ ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ И УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ СТУДЕНТОВ**

**8.1** Текущий контроль успеваемости осуществляется на семинарских занятиях по пройденным темам путем проверки конспектов, контрольных работ. промежуточного тестирования.

В соответствии с учебным планом специальности 030500.62 по дисциплине Местное самоуправление в Амурской области студенты выполняют следующие виды письменных

работ:

- реферат
- выпускная квалификационная (дипломная) работа

Письменная работа юриста представляет собой теоретическое или экспериментальное исследование одной из актуальных тем в области юриспруденции, в которой студент демонстрирует уровень овладения необходимыми теоретическими знаниями и практическими умениями и навыками, позволяющими ему самостоятельно решать профессиональные задачи.

Письменная работа юриста показывает уровень освоения студентом методов научного анализа сложных социальных явлений, умение делать теоретические обобщения и практические выводы, обоснованные предложения и рекомендации по совершенствованию правового регулирования общественных отношений в изучаемой области.

Письменная работа юриста должна:

- носить творческий характер с использованием актуальных статистических данных и действующих нормативных правовых актов
- отвечать требованиям логичного и четкого изложения материала, доказательности и достоверности фактов,
- отражать умения студента пользоваться рациональными приемами поиска, отбора, обработки и систематизации информации, способности работать с нормативно-правовыми актами
- правильно оформлена (четкая структура, завершенность, правильное оформление библиографических ссылок, списка литературы и нормативно-правовых актов, аккуратность исполнения).

Письменная работа юриста оформляется в виде текста с приложением графиков, таблиц, чертежей, карт, схем и других материалов, иллюстрирующих содержание работы.

## **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. Основные теории местного самоуправления. Муниципальные системы зарубежных стран.
2. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России и в Амурской области.
3. Организация местной власти на территории области в советский период.
4. Становление и основные тенденции развития местного самоуправления на современном этапе.
5. Основные положения Европейской хартии местного самоуправления.
6. Законодательная база Амурской области по вопросам местного самоуправления.
7. Основные принципы и функции местного самоуправления.
8. Система местного самоуправления на территории области. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.
9. Органы местного самоуправления, ассоциации и союзы муниципальных образований на территории Амурской области.
10. Правовая основа местного самоуправления.
11. Уставы муниципальных образований.
12. Территориальные основы местного самоуправления в Амурской области.
13. Финансовые основы местного самоуправления в Амурской области.
14. Экономические основы местного самоуправления в Амурской области.
15. Организационные основы местного самоуправления в Амурской области.
16. Полномочия местного самоуправления в области планово-финансовой деятельности.
17. Полномочия местного самоуправления в области управления муниципальной собственности, взаимоотношения с предприятиями, организациями и учреждениями находящимися на подведомственной территории.
18. Полномочия местного самоуправления в области использования земли и природных ресурсов.
19. Полномочия местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства.

20. Полномочия местного самоуправления в области социальной сферы и охране общественного порядка.
21. Гарантии местного самоуправления.
22. Контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.
23. Особенности статуса муниципальных служащих.
24. Перспектива деятельности органов местного самоуправления на территории области.

## **8.2 Тестовые задания по дисциплине «Местное самоуправление в Амурской области»**

### **время тестирования – 30 минут**

1. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только:

- а) федеральными законами;
- б) законами субъектов РФ;
- в) и теми и другими законами.

2. К источникам муниципального права в РФ относятся:

- а) Конституция РФ и федеральные законы;
- б) Конституции (уставы) и законы субъектов РФ;
- в) нормативные документы органов местного самоуправления;
- г) все выше перечисленные.

3. Решение органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отмены:

- а) Президентом Российской Федерации;
- б) вышестоящими представительными органами и должностными лицами;
- в) органами и должностными лицами их принявшими.

4. Правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ обладают:

- а) главы муниципального образования;
- б) депутаты представительного органа местного самоуправления;
- в) иные должностные лица органа местного самоуправления;
- г) представительный орган местного самоуправления.

5. Порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения определяются:

- а) уставами муниципальных образований;
- б) законодательством Российской Федерации;
- в) законодательством субъектов Российской Федерации;
- г) всем вышесказанным вместе.

6. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими:

- а) Конституции Российской Федерации;
- б) конституций, уставов субъектов РФ;
- в) федеральных законов;
- г) законов субъектов РФ;
- д) устава муниципального образования;
- е) всех вышеперечисленных нормативно-правовых актов.

7. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими лицами наступает в порядке установленном:

- а) федеральными законами;
- б) законами субъектов Российской Федерации;

- в) уставами муниципальных образований;
- г) всеми вышеперечисленными нормативно-правовыми актами.

8. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их:

- а) утверждения представительным органом местного самоуправления;
- б) подписания должностным лицом органа местного самоуправления;
- в) официального опубликования (обнародования).

9. Депутатам и членам выборных органов местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, выборным должностным лицам местного самоуправления социальные гарантии, связанные с пребыванием на этих должностях, устанавливаются:

- а) федеральными законами;
- б) законами субъектов РФ;
- в) уставами муниципальных образований.

10. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, устанавливаются:

- а) Конституцией Российской Федерации;
- б) федеральным законом;
- в) законами субъектов Российской Федерации;
- г) всеми вышеперечисленными нормативными правовыми документами.

11. Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны:

- а) Президенту РФ и парламенту РФ;
- б) губернатору и представительному органу субъекта РФ;
- в) населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

12. Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением осуществляются:

- а) органами местного самоуправления совместно с федеральными и краевыми (областными) органами государственной власти;
- б) органами местного самоуправления совместно с республиканскими, краевыми (областными), окружными органами государственной власти;
- в) органами местного самоуправления самостоятельно.

13. Структура органов местного самоуправления определяется:

- а) населением самостоятельно;
- б) представительным органом местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов федерации;
- в) уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

14. Установление и изменение границ муниципального образования отнесено к полномочиям:

- а) органов государственной власти Российской Федерации;
- б) органов государственной власти субъектов РФ;
- в) органов местного самоуправления.

15. Устав муниципального образования вступает в силу после его:

- а) подписания высшим должностным лицом муниципального образования;
- б) официального опубликования (обнародования);
- в) принятия представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.

### 8.3. Одна из форм работы на семинарских занятиях

#### Проведение конференции :

#### 1. Краткая характеристика экономики Амурской области

Экономика Амурской области представляет собой многоотраслевое хозяйство, включающее такие виды деятельности, как сельское и лесное хозяйство, добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, транспорт и связь, строительство, оптовая и розничная торговля, здравоохранение и предоставление социальных услуг, образование и т. д.

В структуре валового регионального продукта сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство составляет 7,3%, добыча полезных ископаемых – 10,2%, обрабатывающие производства – 5,3%, производство и распределение электроэнергии, газа и воды – 6,9%, строительство – 12,5%, оптовая и розничная торговля – 10,8%, транспорт и связь – 20,9%, прочие – 26%.

#### Структура ВРП Амурской области в 2010 году, % к итогу (оценка)



#### 2. Промышленное производство

Промышленное производство Амурской области обусловлено географическим положением и геологическим строением недр области. Наличие большого гидропотенциала предопределило строительство на территории области гидроэлектростанций, то есть развитие энергетики, а наличие разнообразных полезных ископаемых, в первую очередь, золота и угля, привело к развитию добычи полезных ископаемых. Обрабатывающие производства в области исторически сложились как обслуживающие нужды золотодобытчиков, шахтеров, лесозаготовителей, сельхозпроизводителей.

В общем объеме отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг по «чистым» видам деятельности области наиболее высок удельный вес добычи

полезных ископаемых (39,6%), на втором - производство и распределение электроэнергии, газа и воды (30,9%), и на третьем месте - обрабатывающие производства (29,5%).

#### ***Добыча полезных ископаемых***

Добыча полезных ископаемых в Амурской области представлена двумя крупными видами деятельности: добыча топливно-энергетических полезных ископаемых (уголь) и добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических (золото, песок, гравий).

В 2010 году отгружено продукции по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых» на сумму 24,6 млрд. рублей, индекс производства составил 90,5%.

***Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых.*** Из топливно-энергетических полезных ископаемых на территории области добывается только уголь, в основном, бурый.

Объем добычи угля за 2010 году составил 3000 тыс. тонн, что на 3,2% ниже по сравнению с соответствующим периодом прошлого года.

В 2010 году основное угледобывающее предприятие ООО «Амурский уголь» продолжало вести добычу угля на Райчихинском и Ерковецком бурогольных месторождениях и на Огоджинском каменноугольном месторождении (участок «Контактный»). Каменный уголь составляет около одного процента общей добычи угля на территории области.

Добыча угля ведется открытым способом с применением технологии вскрытия угольных пластов.

***Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических полезных ископаемых.*** Золотодобывающие предприятия области в 2010 году добыли золота на 10,8% меньше, чем в 2009 году.

Золотодобывающая отрасль традиционно остается одной из самых развивающихся в Амурской области. Золотодобывающая промышленность области по объемам добычи драгметалла находится на 3 месте среди золотодобывающих регионов Российской Федерации. Главное предприятие отрасли - ОАО «Покровский рудник». Основные районы добычи золота – золоторудные месторождения Покровское и Пионер, Березитовое золотополиметаллическое месторождение. Кроме того, в области добывается россыпное золото на месторождении Маломырское.

Перспективы добычи полезных ископаемых не ограничиваются только золотом. В Тындинском районе разрабатывается Куранахское титаномагнетитовое месторождение, готовится к освоению еще одно титаномагнетитовое месторождение - Большой Сейим. Перспективным является Гаринское железорудное месторождение, расположенное на территории Мазановского района.

#### **3.Обрабатывающие производства**

Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами предприятий обрабатывающих производств в 2010 году на сумму 18,3 млрд. рублей, индекс производства составил 149,1%.

Основной удельный вес занимает производство пищевых продуктов (55,7%), далее – производство транспортных средств (12,2%), прочих неметаллических минеральных продуктов (7,6%), машин и оборудования (6,2%), изделий из дерева (4,9%). Каждый из остальных видов деятельности составляет незначительную долю.

## Структура обрабатывающих производств в 2010 году, % к итогу



**Производство пищевых продуктов.** Отгружено товаров в 2010 году, по предварительным данным, на сумму 10217,7 млн. рублей, индекс производства – 113,2%. Основным производителем мяса в области является ООО «Амурский бройлер», цельномолочной продукции - ОАО «Молочный комбинат Благовещенский», кондитерских изделий - кондитерская фабрика «Зея», комбикормов - ООО «Амурагроцентр». В связи с расширением рынка сбыта пива на основном предприятии по его производству ООО «ХУА-СИН» (г. Благовещенск) объемы выпуска пива в области возросли в 9,4 раза в сравнении с 2009 годом. Основная доля в производстве рыбной продукции, колбасных изделий, хлеба и хлебобулочных изделий принадлежит малому бизнесу. Майонез и маргариновая продукция выпускаются только субъектами малого бизнеса.

**Производство транспортных средств.** Объем отгруженных товаров по виду деятельности «производство транспортных средств и оборудования» составил 2,23 млрд. рублей, индекс производства - 129,4%. ОАО «Судостроительный завод имени Октябрьской революции» построил 10 малых рыболовных сейнеров.

**Производство прочих неметаллических минеральных продуктов.** В 2010 году отгружено прочих неметаллических минеральных продуктов в сумме 1,4 млрд. рублей, индекс производства составил 124,1%. В Амурской области действуют около 65 предприятий по производству различных строительных материалов, из них крупных и средних 30, в том числе несколько компаний, заводов и цехов по производству железобетонных конструкций, кирпича, нерудных и теплоизоляционных материалов. Имеются предприятия по изготовлению ПВХ профиля, навесных фасадов, стеновых блоков из пенобетона, металлочерепицы, сэндвич - панелей.

Основным производителем сборных железобетонных конструкций и деталей являются ООО «Компания «Блок», ООО «Амурский завод железобетонных конструкций», ОАО «Энергостройтранс».

Основным производителем стеновых материалов является ОАО «Благовещенский завод строительных материалов», сборные железобетонные конструкции и детали выпускают: ООО «Компания «Блок», ООО «Амурский завод железобетонных конструкций», ООО «Стройдеталь». ЗАО «Управление карьеро-бетонного хозяйства» выпускает бетонные и асфальтобетонные смеси.

**Производство машин и оборудования.** Объем отгруженных товаров по производству машин и оборудования составил 1,13 млрд. рублей, индекс промышленного производства - 740%. На территории области в 2010 году машиностроительными предприятиями (ОАО

«Бурей-Кран», ОАО «Амурдормаш», ЗАО ШМЗ «Кранспецбурмаш») собрано 230 комбайнов из комплектующих изделий белорусского и китайского производства.

**Обработка древесины и производство изделий из дерева.** Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по обработке древесины и производству изделий из дерева в 2010 году на сумму 906,5 млн. рублей. Индекс промышленного производства - 142%. Возросло производство пиломатериалов на 33% и составило 31,8 тыс. куб. м.

#### **4. Производство электроэнергии, газа и воды**

Энергетика в Амурской области имеет свою специфику. Во-первых, потому что основная часть электроэнергии производится на гидростанциях, во-вторых, область является энергоизбыточным регионом, на территории которого находятся две гидростанции (Зейская и Бурейская), и нет энергоемких производств.

Амурская энергосистема представлена:

генерирующими предприятиями - филиалами ОАО «Русгидро» Зейской ГЭС (1330 МВт) и Бурейской ГЭС (2010 МВт), филиалом ОАО «Дальневосточная генерирующая компания» «Амурская генерация» в составе Благовещенской ТЭЦ (280 МВт) и Райчихинской ГРЭС (102 МВт);

электросетевыми компаниями - филиалом ОАО «Федеральная сетевая компания» Амурским предприятием МЭС Востока, ОАО «Дальневосточная распределительная сетевая компания»; энергосбытовой компанией - филиалом ОАО «Дальневосточная энергетическая компания» «Амурэнергосбыт».

Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг по производству и распределению электроэнергии, газа и воды на сумму 19,2 млрд. рублей, индекс производства составил 108,3%.

Выработка электрической энергии за 2010 год составила 12486,3 млн. кВт. ч. (107,7% к 2009 году), в том числе гидроэлектростанциями - 11203,9 млн. кВт. ч. (108,4%), тепловыми станциями – 1282,4 млн. кВт. ч. (102,2%).

Выработка тепловой энергии за 2010 год составила 9524,1 тыс. Гкал, что по отношению к 2009 году составляет 82,5%.

#### **5. Лесозаготовки**

Сырьевой потенциал Приамурья по запасам древесины оценивается в 1,9 млрд. куб. метров. Это третье место в Дальневосточном федеральном округе. Наиболее крупными лесозаготовительными предприятиями в области на протяжении нескольких десятилетий являются акционерные общества: «Тындалес» и «Зейский лесоперевалочный комбинат».

За 2010 год отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по лесозаготовкам на сумму 1348,0 млн. рублей, индекс производства составил 90,4%. Заготовлено древесины необработанной 742,6 тыс. куб. м плотных, или 95,5% к уровню 2009 года.

#### **6. Сельское хозяйство**

В структуре Дальневосточного федерального округа сельскохозяйственные угодья Амурской области занимают 26,8%, пашня - 50,7%.

По предварительным итогам 2010 года во всех категориях хозяйств области получено валовой продукции сельского хозяйства на сумму свыше 23,2 млрд. рублей. Рост общей стоимости валовой продукции по сравнению с предыдущим годом в сопоставимой оценке составил 101,8%.

Ведущими отраслями являются растениеводство и животноводство.

**Растениеводство.** Погодные условия 2010 года привели к гибели сельскохозяйственных культур на площади 109,2 тыс. га, что не позволило получить плановый валовой сбор зерновых культур, получено 130,4 тыс. тонн, что в 2,5 раза меньше, чем за 2009 год. Урожайность составила 9,0 ц/га.

Область занимает свыше 75% производства сои в Дальневосточном федеральном округе и свыше 40% - в Российской Федерации. Сои произведено 569,9 тыс. тонн, или на 134,3 тыс. тонн больше прошлогоднего, при урожайности 12,6 ц/га. Меньше, чем в 2009 году, получено

картофеля и овощей, их валовой сбор составил 303,9 тыс. тонн и 58,9 тыс. тонн, с 1 га получено 147,1 ц и 135,0 ц.

**Животноводство.** По состоянию на 1 января 2011 года по сравнению с 1 января 2010 года в хозяйствах всех категорий увеличилось поголовье крупного рогатого скота на 3,0% (в том числе коров – на 4,3%), свиней – на 7,6%. Сократилось поголовье овец и коз – на 11,3%, птицы – на 7%.

За 2010 год произведено 51,5 тыс. тонн мяса (на убой в живом весе), что составляет 103% к 2009 году, 163,3 тыс. тонн молока, 257,3 млн. штук яиц – это больше, чем было получено в 2009 году на 1% и 9% соответственно.

Надои молока на одну корову в 2010 году в крупных, средних сельскохозяйственных организациях и крупных подсобных хозяйствах несельскохозяйственных организаций составили 3559 килограмма против 3329 в 2009 году, яйценоскость кур-несушек – 318 штук яиц против 310 штук.

## **7.Строительство**

В настоящее время в Амурской области функционирует около 1518 организаций, обеспечивающих строительство и техническое перевооружение предприятий и объектов всех отраслей и сфер экономики, численность работающих на них составляет около 30 тыс. человек.

Объем работ, выполненных по виду деятельности «строительство», в 2010 году составил 25792,1 млн. рублей, или 87,2% к уровню 2009 года.

В 2010 году на территории области из производственных мощностей введены в действие в «электроэнергетике» ВЛ 35 кВ «Чагоян-Ураловка» с подстанцией 35/10 кВ «Ураловка» протяженностью 42,0 км, на «транспорте» - автомобильные дороги регионального значения - 5,7 км, автозаправочные станции и капитальные гаражи боксового типа, в «связи» - 4 спутниковые наземные станции в рамках национального проекта «Образование», волоконнооптические линии связи (передачи) - 267,0 км, междугородние кабельные линии связи - 574,0 км, городские АТС на 736 номеров в г.Завитинск, г.Зея и пгт.Сиваки Магдагачинского района, АТС в сельской местности на 264 места - замена АТС вдоль ВОЛП Шимановск-Свободный.

В сфере «образование» в 2010 году введены в действие общеобразовательная школа на 192 ученических места в с.Заречное Белогорского муниципального района; в сфере «здравоохранение и предоставление социальных услуг» - лечебно-диагностический корпус на 65 коек ЦРБ в с.Ивановка, детская поликлиника на 450 посещений в смену в г.Белогорск, фельдшерско-акушерский пункт на 10 посещений в смену в Серышевском муниципальном районе, спальный корпус для психоневрологического дома-интерната на 79 мест в Мазановском муниципальном районе; в сфере «деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта» - горнолыжная трасса на 545 метров в г.Тында, спортивный центр с универсальным игровым залом в г.Благовещенск площадью 2897 кв.метров. Построены гостиницы на 81 место и торгово-офисные центры в г.Благовещенск. Произведена реконструкция канализационного коллектора от Северного жилого района до очистных сооружений канализации в г.Благовещенск протяженностью 5,8 км. Сдан в эксплуатацию пусковой комплекс теплоснабжения (протяженностью 1,4 км) и водоснабжения (1,4 км) жилых домов в планировочном районе «Астрахановка» в г.Благовещенск.

**Жилищное строительство.** За 2010 год на территории области введено в действие 2752 квартиры общей площадью 166,3 тыс.кв.метров, что на 11,2% выше уровня 2009 года. Населением за счет собственных и заемных средств введено 35,5 тыс.кв.метров жилья, что составило 21,7% от общего ввода жилья.

## **8.Транспорт**

Транспортная система области призвана обеспечить единство экономического пространства и по характеру взаимосвязи со всеми секторами экономики занимает особое место. От ее позитивного развития зависит создание благоприятных условий для ведения деятельности как на производствах других секторов экономики, так и для успешного развития и ведения бизнеса.

За 2010 год транспортом предприятий всех видов экономической деятельности перевезено 23303,6 тыс. тонн грузов, что в 2,5 раза больше, чем за 2009 год. Грузооборот увеличился на 26% и составил 79014,5 млн. тонно-километров.

Перевозки пассажиров транспортом общего пользования в 2010 году составили 74655,3 тыс. человек, что на 5% больше 2009 года. Пассажиروоборот уменьшился на 2% и составил 2088,5 млн. пассажиро-километров.

**Железнодорожный транспорт.** Через территорию области проходит Транссибирская магистраль с выходом через территорию Хабаровского края на морские порты Приамурья - Находку, Восточный, Владивосток и участок Дальневосточной железной дороги (Байкало-Амурская магистраль) с выходом на порты Хабаровского края - Ванино и Советская Гавань. Данные железнодорожные линии имеют резервы пропускных и провозных возможностей. Магистрали соединены между собой однопутной железнодорожной линией Бамовская-Тында, протяженностью 180 км. Общая протяженность железнодорожных путей в пределах Амурской области - 3222 км, в том числе общего пользования - 2934 км, из них 1110 км (37,2%) электрифицировано.

На долю железнодорожного транспорта в общем объеме выполненного грузооборота приходится 99,7%, или 78827,2 млн. тонно-километров. Перевозки грузов составили 21236,8 тыс. тонн, что в 3,5 раза выше 2009 года.

**Автомобильный транспорт.** Автомобильный общественный транспорт занимает ведущее место в обеспечении транспортного обслуживания населения области, в структуре перевозки пассажиров доля автомобильного транспорта составляет 90%.

Парк автотранспортных средств Амурской области насчитывает 216,4 тыс. автомобилей, в том числе 50,9 тыс. - грузовых, 5,1 тыс. - автобусов, 160,4 тыс. - легковых автомобилей.

Грузовым автотранспортом предприятий, занимающимися коммерческими грузовыми автоперевозками, в 2010 году перевезено 1,4 млн. тонн грузов, что на 33% меньше, чем в 2009 году. Грузооборот составил 172,6 млн. тонно-километров, увеличился на 16% к уровню 2009 года.

Автобусами предприятий автомобильного транспорта и привлеченным транспортом предпринимателей (физических лиц) на маршруты общего пользования за 2010 год перевезено 65336,4 тыс. человек, или 105% к 2009 году. Пассажируоборот за этот период составил 433,6 млн. пассажиро-километров, или 105% к 2009 году.

**Городской электрический транспорт.** В областном центре действуют 2 троллейбусных маршрута общей протяженностью 36,5 км. Перевезено 5086,7 тыс. человек, что на 6,1% меньше, чем за 2009 год. Пассажируоборот составил 21,4 млн. пассажиро-километров и уменьшился на 5,7%.

**Воздушный транспорт.** Амурская область имеет благоприятное географическое положение по всем основным транспортным направлениям. Однако, учитывая удаленность многих населенных пунктов друг от друга, а также от районных и областного центров, часть перевозок осуществляется воздушным транспортом.

В 2010 году перевозку пассажиров осуществляли авиакомпании: «Якутия», «Трансаэро», «Владивосток Авиа», «Ираэро», «Сахалинские Авиалинии» и ГБУ Амурской области «Амурская авиабаза охраны лесов». За 2010 год в аэропорту обслужено 158,7 тысяч пассажиров, что на 29 процентов выше уровня прошлого года. На 31% увеличилась интенсивность полетов и составила 1908 самолето-вылетов. Отправка грузов и почты увеличилась на 25%.

За 2010 год на социально-значимых маршрутах на местных воздушных линиях авиаперевозчиком перевезено 6302 пассажиров, что больше прошлого года в 1,8 раза. Средняя загрузка по маршрутам составила 78%.

**Внутренний водный транспорт.** Общая протяженность внутренних водных судоходных путей сообщения составляет около 2,6 тыс. км. На территории области функционируют 4 речных порта: Благовещенский, Свободненский, Поярковский и Зейский, в которых осуществляют деятельность 9 предприятий речного транспорта. Основными видами их деятельности являются перевозка и переработка грузов, добыча нерудных строительных

материалов, перевозка пассажиров. Все порты осуществляют перевозки грузов в международном сообщении в КНР.

Предприятиями внутреннего водного транспорта в 2010 году перевезено 629,8 тыс. человек, что на 41,2% больше 2009 года. Пассажирооборот составил 0,8 млн. пассажиро-километров.

#### **9.Связь**

Объем услуг связи, оказанный крупными и средними предприятиями связи, в 2010 году составил 6227,5 млн. рублей. Темп роста объемов услуг связи в сопоставимых ценах в 2010 года к 2009 году составил 104,3%.

#### **10.Торговля и услуги**

**Розничная торговля.** Активизация банковского сектора по выдаче потребительских кредитов населению, а также увеличение доходов населения способствовали положительной динамике на потребительском рынке региона.

Розничные продажи выросли в 2010 году на 6% относительно 2009 года, составив 66934,6 млн. рублей.

Объем продаж населению пищевых продуктов, включая напитки, и табачных изделий в 2010 года составил 32732,9 млн. рублей, непродовольственных товаров – 34201,7 млн. рублей. В товарной массе это составило соответственно 103,4% и 108,4% к уровню 2009 года. В структуре оборота розничной торговли удельный вес пищевых продуктов, включая напитки, и табачных изделий составил 48,9%, непродовольственных товаров – 51,1%.

**Общественное питание.** Организациями общественного питания за январь-декабрь 2010 года реализовано продукции на 3419,9 млн. рублей, что составило 103% к уровню 2009 года.

**Платные услуги.** В 2010 году объем платных услуг, оказанных населению области через все каналы реализации, составил 22652,9 млн. рублей, что на 4,1% больше, чем год назад. В структуре расходов населения на оплату услуг преобладающую долю занимали услуги пассажирского транспорта, жилищно-коммунальные, связи и бытовые услуги. Объем бытовых услуг увеличился по сравнению с январем-декабрем 2009 года на 8,5% и составил 1536,2 млн. рублей. В структуре объема бытовых услуг больше половины составили услуги по ремонту и пошиву одежды, пошиву и вязанию трикотажных изделий, услуги по ремонту и техобслуживанию бытовой радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и приборов, ремонту и изготовлению металлоизделий, по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств, машин и оборудования.

В декабре 2010 года по сравнению с декабрем 2009 года индекс потребительских цен по Амурской области составил 109,4%.

### **9. УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ**

а) основная литература:

- 1.Семенова Е.В. Местное самоуправление в Амурской области : учеб. пособие/ Е. В. Семенова; АмГУ, ЮФ. -Благовещенск: Изд-во Амур. гос. ун-та, 2007. -70 с.
- 2.Муниципальное право Российской Федерации (текст):учеб: рек. Мин.обр. РФ/О.Е. Кутафин, В.И.Фадеев-М.:Прспект: Велби, 2007-669 с.

б) дополнительная литература:

- 1.Муниципальное право Российской Федерации (текст): учеб.: рек. Мин.обр. РФ/О.Е. Кутафин, В.И.Фадеев- М.: Прспект, 2009-672 с.
2. Местное самоуправление и муниципальное управление (текст): учеб: рек. УМЦ/ Под ред. А.С. Прудникова, Д.С. Белявского.-М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009.-400 с.
3. Муниципальное право Российской Федерации (текст): учеб.: рек. Мин. обр. РФ/ Е.С. Шугрина.-М.: Прспект, 2009.- 665 с.
4. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления (текст): учеб.: пособие: рек. УМЦ/ Г.Ф. Скрипкин.-М.: ЮНИТИ-ДАНАб Закон и право, 2010.-128 с.
5. Бабичев И.В. Муниципальное право: сист.-структ. анализ юрид. конструкций: моногр./ И.В. Бабичев. М.: Инфра-М, 2010.

б. Формирование местного самоуправления в Амурской области: (по состоянию на 1.01.2011 г.): по кат. №1.15/Тер. орган Федер. службы гос. статистики по Амур. обл. (Амурстат).-Благ-к, 2011.-52 с.

в) периодические издания

Российская газета

Журнал Российского права

Журнал Городское управление

Российский юридический журнал

*г) программные продукты*

КонсультантПлюс: Высшая школа. Учебное пособие. CD. 2010. – Вып. 14

ГАРАНТ-СТУДЕНТ: специальный выпуск для студентов, аспирантов и преподавателей. CD, 2011.

*Интернет-ресурсы*

[www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) – сайт справочной правовой системы КонсультантПлюс

[www.garant.ru](http://www.garant.ru) – сайт справочной правовой системы Гарант

[www.constitution.garant.ru](http://www.constitution.garant.ru) – сайт, посвященный Конституции России

[www.gov.ru](http://www.gov.ru) – сервер органов государственной власти

[www.amursu.ru](http://www.amursu.ru) – сайт Амурского государственного университета

## **10. МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ**

Для проведения занятий используется специализированная аудитория, оснащенная следующим оборудованием: мультимедийный проектор, экран.

## **11. РЕЙТИНГОВАЯ ОЦЕНКА ЗНАНИЙ СТУДЕНТОВ ПО ДИСЦИПЛИНЕ**

Максимальное количество баллов, которое могут набрать студенты:

- Учебно-организационный (посещаемость занятий) – 16 баллов;
- Практическо-исследовательский (работа на семинарских занятиях) – 28 баллов;
- Теоретический (проверка знаний в виде теста, контрольной, т.д) - 16 баллов;
- Прохождение итоговой аттестации – 40;
- Участие в научно-исследовательской работе – не ограничено.

Перевод баллов в оценки:

- удовлетворительно – 61-75 баллов;
- хорошо – 75-90 баллов;
- отлично – 91-100 баллов.

Нормы оценки знаний предполагают учет индивидуальных особенностей студентов, дифференцированный подход к обучению, проверке знаний, умений.

В устных ответах студентов на зачете, в сообщениях и докладах, а также в письменных видах работ оцениваются знания и умения по пятибалльной системе. При этом учитываются: глубина знаний, полнота знаний и владение необходимыми умениями (в объеме программы); осознанность и самостоятельность применения знаний и способов учебной деятельности, логичность изложения материала, включая обобщения, выводы (в соответствии с заданным вопросом), соблюдение норм литературной речи.

Оценка «пять» - материал усвоен в полном объеме; изложен логично; основные умения сформулированы и устойчивы; выводы и обобщения точны и связаны с явлениями окружающей жизни.

Оценка «четыре» - в усвоении материала незначительные пробелы; изложение недостаточно систематизированное; отдельные умения недостаточно устойчивы; в выводах и обобщениях допускаются некоторые неточности.

Оценка «три» - в усвоении материала имеются пробелы; материал излагается несистематизированно; отдельные умения недостаточно сформулированы; выводы и обобщения аргументированы слабо; в них допускаются ошибки.

Оценка «два» - основное содержание материала не усвоено, выводов и обобщений нет.

## **ПЛАН-КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ**

### **Тема 1. Понятие и признаки местного самоуправления**

Понятие местного самоуправления, Местное самоуправление как основа конституционного строя. Местное самоуправление как основа конституционного строя. Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Местное самоуправление как форма народовластия. Политико-правовая природа местного самоуправления. Соотношение понятий «местное самоуправление» и «государственная власть». Атрибуты и критерии местного самоуправления.

1. Местное самоуправление в России, как элемент политической системы общества, свидетельствует, что в стране, наряду с интересами личности и государства, признаются и гарантируются еще и местные (муниципальные) интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности городского и сельского населения. При этом муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным, а как равноправные.

В настоящее время местное самоуправление выступает в качестве принципа организации и осуществления власти на местах, формы самоорганизации и самодеятельности граждан, основы конституционного строя; права, населения на самостоятельное решение вопросов местного значения; формы народовластия.

Чтобы лучше понять такое сложное явление, как местное самоуправление, необходимо рассмотреть его как социальную идею. В самом общем виде идеи – это абстрактные, обобщенные суждения, построенные либо на основе опыта, либо на чисто умозрительной основе. Идея местного самоуправления получила соответствующее терминологическое обозначение на рубеже XVIII-XIX вв. Немецкие исследователи Г. Штмпфл и Х. Шоллер связывают появление понятия «местное самоуправление» с событиями Великой французской революции, что, по их мнению, отражает факт самостоятельности общины по отношению к государству.

2. Рассуждая о возникновении рассматриваемого явления, необходимо установить соотношение между самоуправлением местным и самоуправлением вообще. Если говорить о времени появления этих понятий, то местное самоуправление стало предвестником категории самоуправления. Различные источники свидетельствуют о распространенности такого мнения. Так, Г. Штимпфл и Х. Шоллер прямо отмечают, что понятие «самоуправление» впервые стало употребляться в связи с местным самоуправлением. Солидарны с этой точкой зрения авторы монографии «Институты самоуправления: историко-правовое исследование». При анализе германского местного самоуправления XIX в. они указывают, что понятие «самоуправление» формируется в правовой науке в 50-е гг. XIX в., а до того и законодательство, и административная наука Германии вели речь только о местном и территориальном управлении. Следует заметить, что немецкое местное самоуправление связано с именем барона фон Штейна (Штайна) и проводимой им местной реформой, начало которой было положено в 1808 г. Вместе с тем термин «самоуправление» наиболее полно и широко толковали еще в Англии XVIII в., откуда данное понятие в 50-х гг. XIX в. было заимствовано Германией, а в 60-х гг. – Россией. Действительно, местное самоуправление в России именно в тот период становится предметом самостоятельного научного анализа, прочно входит в политический лексикон. Этой теме посвящены работы А.Д. Традовского, А.В. Васильчикова, В.И. Пешкова.

3. Русские правоведы относили к местному самоуправлению земское и городское самоуправление. В этот же разряд попадало самоуправление национальных окраин. Так, М.А. Курчинский полагал, что самоуправление на местах представляет собой заведование всеми местными нуждами самим обществом. По мнению В.В. Погосского, местное самоуправление есть управление через лиц, избранных населением. А. Васильчиков характеризовал самоуправление как систему, возлагающую на местных обывателей все тяготы управления, с соответствующими правами.

Следует подчеркнуть, что при некоторых различиях все приведенные определения сходятся в том, что местное самоуправление есть управление местными делами через лиц, избранных населением.

4. В законченном виде идея самоуправления была сформулирована К. Марксом, который объяснял социальное бытие граждан действительным участием их в делах государства. Он же сделал вывод, что в обществе, которое основано на началах коллективизма и представляет собой «ассоциацию производителей», утвердятся «управление народа посредством самого народа».

В определении, данном К. Марксом, раскрывается сущность идеи самоуправления. Во-первых, самоуправление – это вид управленческой деятельности, заключающийся в сознательном воздействии на волю людей в целях направления их поведения. Во-вторых, если управление рассматривается как совокупность отношений между теми, кто управляет (субъекты управления), и теми, чье поведение подвергается управленческой регуляции (управляемые), то самоуправление есть управление, субъекты и объекты которого совпадают, а значит, управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица.

Применительно к России И. А. Ильин, говоря о форме государства, выводит формулу, т.е. «исторически наилучшую комбинацию», состоящую из солидарного самоуправления и властвующей опеки. По его мнению, основная задача государственного устройства заключается в переходе от режима государственной опеки к режиму государственного самоуправления.

5. В настоящее время большинство ученых дает определение местного самоуправления, исходя из формулировок законодательных актов о местном самоуправлении. Кроме того, некоторые из них пытаются дать теоретическое определение понятия «местное самоуправление». Так, В.И. Фадеев полагает, что «местное самоуправление – это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное (под свою ответственность) решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории».

## **Тема 2. Становление системы местного самоуправления на современном этапе**

Реформирование местного самоуправления в 90-е годы, его необходимость и этапы проведения. Разработка и принятие законодательства о местном самоуправлении. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Обзор федерального законодательства по проблемам местного самоуправления. Система местного самоуправления. Понятие основ местного самоуправления. Особенности истории становления местного самоуправления в Амурской области.

1. Первая благовещенская городская дума была избрана на 1876-1880 гг. Население города в то время составляло около 8 тыс. человек, горожан с правом голоса было 376. Из них в выборах участвовало 82. В первую думу было избрано 30 гласных, а в управу – 3 члена.

Первым городским головой стал благовещенский купец первой гильдии М.О. Мокеевский. Благовещенские думы состояли в основном из людей зажиточных – купцов, промышленников, торговцев, крупных служащих и т.п. Среди них — А.М. Клосс, представитель торговой фирмы «Кунст и Альберс», пять раз подряд избиравшийся гласным думы; купцы С.С. Шадрин, И.И. Мамонтов, В.А. Левашов, Е.В. Ельцов, А.И. Роганов, Косицины, заслуженный преподаватель, статский советник А.В. Кириллов, врач И.Д. Прищепенко и др.

Городская дума и городская управа решали вопросы отвода земельных участков под строительство, открытия больниц, учебных заведений, укрепления набережной, содержания в порядке тротуаров, работы извозчиков и многое другое.

В фондах архива хранятся документы 1894-1895 гг., свидетельствующие, что городская дума не стеснялась вступала в конфликты с военным губернатором Амурской области. Таким было так называемое «дело о выгонных землях». Суть его в следующем. Военный губернатор Д.Г. Арсеньев не признал право собственности города на выгонные земли (согласно плану 1862 г.). Более того, он распорядился об отмежевании под губернаторскую дачу и дачу лесничего городских выгонных земель, тем самым отняв у городских жителей самое удобное место для выпаса скота. В ответ на это городская дума

уполномочила управу написать жалобу Приамурскому генерал-губернатору в Хабаровск, а «в случае отказа его высокопревосходительства в рассмотрении жалобы или признания ее не заслуживающей уважения принести жалобу в Правительствующий Сенат». Эта жалоба хранится в архиве. К сожалению, ответа на нее нет. Сохранилась, правда, копия доклада одного из его подчиненных по данной жалобе, из которого можно понять, что вопрос все-таки должен быть решен в пользу города.

Не всегда благоприятно складывались отношения думы с горожанами-налогоплательщиками. В архиве имеется «запрос» налогоплательщиков Благовещенска, датированный 1908 г. По сути, это жалоба на незаконные действия управы — на неправильное взимание налогов. Кроме того, поднимается и другая проблема. Обратимся к документу. «...В нашем крае и, в частности, в городе Благовещенске, вследствие китайских событий, а затем войны с Японией, также холерной эпидемией и других невзгод средства плательщиков до крайности расшатаны, доказательством чего служит накопление городских недоимок... А городская дума, не внемля нуждам населения, народные средства употребляет не на потребности населения, а напротив, в отягощение его жителей назначает совершенно излишние штаты служащих и определяет им высокие жалования... В довершение всего этого дума назначает пособие городскому голове за его полезную деятельность в 1000 рублей в безотчетное пользование и ему же на заведение экипажа лошадей и их содержания 1800 рублей... Только приходится удивляться, как меняются лучшие люди и, оставляя свои высшие принципы в стороне, стараются урвать как можно больший кусок себе. В данном случае под видом дифференциации городского хозяйства Иосиф Дмитриевич (городской голова Благовещенска — *Е.С.*) — этот бывший лучший гласный прошлого 4-летия, постарался урвать в свой карман лишнюю тысячу рублей, благо большинство гласных ему симпатизируют».

2. Конечно, «запрос» налогоплательщиков характеризует думу и управу с негативной стороны. Однако эти органы городского общественного управления в трудные для города времена приносили немало пользы. Когда началась

Первая мировая войны, городская дума создала особую комиссию, которая оказывала помощь семьям тех, кто был призван на войну.

Город был поделен на шесть участков, в которых были созданы попечительства, выдававшие денежные пособия, пайки семьям призванных на войну солдат. Комиссия организовала приют для детей на 30 мест, оказывала нуждающимся бесплатную медицинскую помощь.

Сохранились протоколы заседаний другой комиссии, образованной городской думой в 1916-1917 гг., – продовольственной. С сахаром тогда были серьезные трудности. Чтобы как-то упорядочить его закупки и распределение, в Киеве было создано Центральное сахарное бюро, осуществлявшее закупки. В числе других с бюро держала связь и благовещенская комиссия. Кроме того, сахар в Амурскую область поступал из-за границы. Из протоколов узнаем, что в Благовещенске была введена карточная система («сахарные книжки»), норма отпуска сахара на человека быстро уменьшалась: в сентябре 1916 г. – полтора фунта, в декабре – полфунта.

Еще один документ тех времен (февраль 1917 г.) – «Докладная записка городской управы министру внутренних дел», в которой управа по постановлению думы ходатайствует об освобождении города до конца войны от уплаты правительственной ссуды и процентов по ней.

Трижды – в 1902, 1904 и 1906 гг. – город просил у правительства ссуду, но расплатиться с долгами не мог: разразилась эпидемия холеры 1902 г. Едва ликвидировали последствия этой беды, навалилась другая – война с Японией.

3. В 1913 г. Россия праздновала 300-летие царствования дома Романовых. Благовещенская дума около 10 раз заседала по этому поводу: разрабатывали и утверждали программу празднования, долго спорили о назначении депутации для принесения верноподданнических поздравлений его императорскому величеству. В конце концов в Зимний дворец отправился городской голова П.П. Попов.

Но Благовещенску не повезло. В связи с 300-летием дома Романовых многие города освобождались от уплаты долгов. Наш город был обделен царской милостью – долги остались.

Благовещенская городская дума и управа благополучно существовали с 1876 г. до 1918 г., когда в Благовещенске была установлена советская власть. Затем, в годы интервенции, дума и управа возобновили свою деятельность, а с окончательным установлением советской власти в Благовещенске эти органы самоуправления были упразднены.

4. Становление в 90-е годы происходило в несколько этапов.

Начальный этап (1989-1991 гг.).

Предтечей современной формы организации местного самоуправления в духе Европейской хартии стало реформирование местного партийно-государственного управления. Оно проводилось в рамках двух основных процессов: а) децентрализации государственного управления; б) передачи функций социально-экономического развития от партийных органов к государственным.

Реформирование осуществлялось на имеющейся административно-территориальной основе. Изменения в системе государственной власти и управления были направлены в основном на обеспечение процесса перераспределения части полномочий между центральными, региональными и местными органами государственной власти в пользу нижних уровней системы, т.е. от центра к регионам, районам, городам, иным поселениям и административным территориям, с приданием им большей самостоятельности в решении вопросов местного значения.

Задача формирования местного самоуправления как таковая на начальном этапе не ставилась. Местные органы власти (в том числе выборные) до 1992 г. оставались в системе органов государственной власти, однако расширение их полномочий и самостоятельности создавало благоприятные предпосылки для формирования современной формы местного самоуправления. Это было результатом решения двух более общих задач: политической – отказ от партийного управления и децентрализации государственного управления.

Параллельно шел во многом стихийный (без какого-либо специального государственного регулирования) процесс формирования территориального

общественного самоуправления (оно в соответствии с измененным законодательством входило в систему местного самоуправления). Одновременно вводилась форма самоуправления и на предприятиях посредством избрания советов трудовых коллективов (СТК).

4. В 1992 г. органы местного самоуправления впервые были выведены из системы органов государственной власти, но их новый правовой статус не был в достаточной мере уточнен.

В рамках конституционной реформы 1993 г. процесс децентрализации получил свое логическое завершение в виде провозглашения института местного самоуправления в качестве самостоятельной структуры в системе публичной власти, имеющего организационную обособленность (ст. 12 Конституции России). Одновременно устанавливалось, что местное самоуправление должно иметь:

выделенную компетенцию (вопросы местного значения);

финансово-экономическую самостоятельность в решении вопросов местного значения на основе права на собственный бюджет, формирующийся посредством передаваемых местному самоуправлению доходных и расходных полномочий;

широкую самостоятельность в выборе организационных форм местного самоуправления (с правом создания системы управления развитием муниципального образования).

Однако каких-либо значимых изменений в процессе развития местного самоуправления непосредственно после принятия Конституции не произошло. В соответствии с Конституцией до принятия закона об общих принципах организации местного самоуправления было избрано только девять глав местного самоуправления (мэров), в основном в крупных городах.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принят в 1995 г. Принятие федерального закона не является прямым требованием Конституции РФ. Однако Правительством Российской Федерации в марте 1994 г. была создана рабочая группа, которой поручалась разработка названного закона, в мае того же года –

объединенная рабочая группа, в которую вошли представители Федерального Собрания, администрации Президента России, Правительства России, а также представители научных учреждений и общественных организаций.

7 июля 1994 г. проект был рассмотрен на заседании Правительства Российской Федерации. 22 декабря 1994 г. Президент России направил законопроект в Государственную Думу. Практически одновременно в Государственной Думе были разработаны еще два альтернативных варианта. Все три законопроекта рассматривались одновременно

### **Тема 3. Правовая основа местного самоуправления в Амурской области**

Понятие и развитие правовой базы местного самоуправления Амурской области, региональное законодательство в системе нормативно-правовых актов о местном самоуправлении. Устав муниципального образования, его содержание, порядок принятия и вступления в законную силу. Государственная регистрация уставов муниципальных образований. Иные нормативно-правовые акты местного самоуправления, их виды, порядок принятия и вступления в законную силу, сфера действия, ответственность за неисполнение.

#### **. ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ**

1. Установление общих принципов организации местного самоуправления относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Субъекты Федерации принимают и изменяют законы, иные нормативные акты по вопросам местного самоуправления. Они принимают законы о местном самоуправлении, о муниципальных выборах, о местном референдуме, о муниципальной службе, о порядке образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований и др., а также нормативные правовые акты в сфере местного самоуправления.

Субъекты Федерации вправе создавать свои конституционные (уставные) суды, которые призваны, в частности, обеспечивать соответствие нормативных правовых актов субъектов Федерации по вопросам местного самоуправления, нормативных правовых актов муниципальных образований конституции (уставу) субъекта Федерации.

2.Муниципальная демократия — неотъемлемая часть процесса формирования и развития нашего государства как правового и демократического. Она основывается не только на незыблемых основах конституционного строя (в частности, на положениях ст. 3 и 12, которые могут быть изменены только путем принятия новой Конституции РФ), но и на международных гарантиях, закрепленных в ратифицированной Россией Европейской хартии местного самоуправления. Приступая к решению проблем развития местного самоуправления, необходимо также принимать во внимание правовые позиции Конституционного суда РФ, сформулированные им во многих решениях по вопросам местного самоуправления. Надо иметь в виду и то обстоятельство, что субъекты Федерации, в течение длительного времени занимаясь поисками оптимального механизма взаимодействия с муниципальными образованиями, создали обширную законодательную базу, затрагивающую многие стороны и муниципальной деятельности, и деятельности государственных органов. Нужно взвешенно относиться к тому, что уже сделано в этой сфере, выявляя те ценности, которые следует сохранить в процессе совершенствования местного самоуправления, его законодательной базы.

Также необходимо учесть, что элемент правовой основы местного самоуправления — уставы муниципальных образований, в которых на основе федерального законодательства, законодательства субъектов Федерации о местном самоуправлении определяются организация и формы осуществления местного самоуправления в данных муниципальных образованиях, их территориальная, финансово-экономическая основы, а также содержатся другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Признаваемые и гарантируемые Конституцией РФ организационная обособленность органов местного самоуправления в системе управления государством, самостоятельность населения в решении вопросов местного значения, включая выбор конкретных организационных форм осуществления местного самоуправления, определение структуры органов местного самоуправления — все это предопределило необходимость появления в системе

нормативных правовых актов о местном самоуправлении уставов муниципальных образований.

3.В соответствии с законом муниципальное образование самостоятельно разрабатывает свой устав. Порядок его разработки, принятия и изменения находится в ведении муниципального образования. Закон предусматривает два пути принятия устава муниципального образования: 1) представительным органом местного самоуправления, 2) непосредственно населением, т.е. местным референдумом или на сходе граждан.

Устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования (обнародования).

Он должен содержать, прежде всего, наименование муниципального образования с указанием его границ и состава территории. Возможно также закрепление в уставе символики муниципального образования, отражающей исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Во-вторых, в уставе перечисляются вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования. Муниципальные образования вправе расширить этот перечень за счет вопросов местного значения, отнесенных к таковым законами субъектов Федерации, а также вопросов, не исключенных из их ведения и не отнесенных к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

В-третьих, устав муниципального образования определяет организационную структуру местного самоуправления, правовой статус органов и должностных лиц местного самоуправления, условия и порядок организации муниципальной службы. В нем закрепляются структура и порядок формирования органов местного самоуправления, их наименования и полномочия. Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должности главы муниципального образования, а также иных выборных должностных лиц местного самоуправления. Органы местного самоуправления должны быть наделены уставом муниципального образования собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

4. Устав муниципального образования закрепляет статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также гарантии прав должностных лиц местного самоуправления. При этом срок полномочий депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления не может быть меньше двух и более пяти лет. Кроме того, устав должен определять основания и порядок прекращения их полномочий.

В соответствии с законом субъекта Федерации устав муниципального образования устанавливает наименования и виды правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, порядок их принятия и вступления в силу.

Уставом муниципального образования определяются выборные и иные органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами.

В-четвертых, в уставе муниципального образования должны быть закреплены формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. Речь идет о таких институтах муниципальной демократии как местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления, а также территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В-пятых, устав муниципального образования устанавливает основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. В соответствии с законом субъекта Федерации уставом муниципального образования может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

В-шестых, уставом муниципального образования определяются экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления,

общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

В-седьмых, в уставе муниципального образования могут регулироваться вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества, с учетом исторических и иных местных традиций.

Устав муниципального образования может содержать и другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами ее субъектов.

#### **Тема 4. Территориальные основы местного самоуправления в Амурской области**

Факторы, влияющие на формирование территориальных основ местного самоуправления на региональном уровне; создание, реорганизация и управление муниципальных образований, установление их границ; модели формирования муниципальных образований; влияние особенностей территории на формирование муниципальных образований; место работы в системе местного самоуправления. Особенности организации местного самоуправления в городских и сельских поселениях. Закрытые административно-территориальные образования, особенности осуществления местного самоуправления на этих территориях.

#### **ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ**

1. Вопросы организации власти в государстве неразрывно связаны с его территориальным устройством, ибо функционирование органов власти осуществляется в границах определенных территориальных единиц, на которые делится территория государства. Такое разделение именуется административно-территориальным делением, оно выступает неотъемлемой частью государственного устройства.

В соответствии с административно-территориальным делением организуется государственная власть.

Также следует учитывать, что выбор территориальных моделей местного самоуправления обусловлен следующими принципами.

1. Местное самоуправление должно осуществляться на всей территории Российской Федерации, а значит во всех местных сообществах, возникающих по воле граждан или складывающиеся в результате административно-территориальных преобразований, проводимых государственными органами.

2. Ограничение прав граждан на местное самоуправление на отдельных территориях допускается только федеральным законом и только в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Правом на местное самоуправление обладают и жители закрытых административно-территориальных образований, реализующие его в собственных границах.

3. Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено право на осуществление местного самоуправления.

2. При подготовке второго вопроса следует учитывать что термин «муниципальное образование» впервые в российском законодательстве появился в части 1 Гражданского кодекса РФ и служит для обозначения населенной территориальной единицы, являющейся субъектом отношений, регулируемых гражданским законодательством. При этом в Гражданском кодексе РФ точного определения не дается. В последующем, при разработке проекта ФЗ 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», этот термин используется в более широком смысле и обозначает базовые субъект отношений и объект отношений, связанные с реализацией права на местное самоуправление.

Следует учитывать также, что вопрос определения территориальной основы местного самоуправления в течение последних лет является темой острых дискуссий, в результате которых сформировались две точки зрения. Сторонники первой считают, что местное самоуправление должно осуществляться на наиболее низком уровне: в поселках и сельских округах. Крупные города и районы – это уровень государственного управления. Приверженцы второй точки зрения полагают, что муниципальное образование должно очерчиваться рамками крупного города и районного звена, оставляя за

населением право на осуществление местного самоуправления в иных населенных пунктах.

Закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет пять видов муниципальных образований: городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения.

## **Тема 5. Формирование системы органов местного самоуправления в Амурской области.** **органы местного самоуправления в г. Благовещенске**

Проблемы формирования органов местного самоуправления. Представительные органы местного самоуправления: формирование и организация работы. Правовой статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления; подготовка и проведение заседаний; комитеты и комиссии, депутатские фракции и группы. Реализация представительным органам местного самоуправления контрольных функций. Прекращение полномочий представительного органа местного самоуправления.

Глава муниципального образования. Место главы муниципального образования в системе муниципальных органов, его полномочия, взаимоотношение с представительным органом. Основания и порядок прекращения полномочий главы муниципального образования. Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления. Место исполнительно-распорядительного органа в системе муниципальных органов, порядок его формирования и структура. Полномочия исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, его подотчетность.

Муниципальные службы, понятие и правовая регламентация, статус муниципального служащего. Условия и порядок прохождения муниципальной службы, ответственность муниципального служащего и гарантии его прав.

Органы местного самоуправления г. Благовещенска.

### **ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ**

1. При подготовке первого вопроса следует перечислить стадии референдума и детально их обсудить:

- инициирование референдума;
- регистрация инициативы;
- поддержка инициативы;
- назначение референдума;

формирование комиссий и участков референдума;  
агитация по поводу референдума;  
голосование по вопросам референдума;  
подведение результатов;  
реализация решения референдума.

Следует раскрыть ограничения и запреты, связанные с организацией и проведением референдума: какие вопросы не могут выноситься на референдум; при наличии каких условий референдум не может проводиться; кто не может входить в состав комиссий референдума; что запрещено в рамках агитации по поводу референдума; что недопустимо при проведении голосования по вопросам референдума.

2.Посредством референдума населению муниципального образования предоставляется возможность самостоятельно принимать решения по значимым вопросам.

Вопросы проведения местного референдума регулируются Федеральным конституционным законом «О референдуме в Российской Федерации» от 28 июня 2004 г., федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан российской федерации» от 12 июня 2002 г., «об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., конституциями, уставами, а также нормами законов субъектов РФ.

Второй вопрос следует начать с теоретического обоснования природы выборов, характеристики основных понятий, относящихся к институту выборов и избирательной системы, включая особенности муниципальных выборов, их отличие от выборов других уровней.

Применительно к депутатам следует обсудить модели их выборов по одномандатным и многомандатным округам, дать оценку целесообразности и эффективности различных вариантов выборов.

3.Изложение третьего вопроса необходимо начать с общей характеристики отзыва как одного из элементов императивного мандата, который на местном уровне имеет большее применение, нежели в системе государственной власти.

Нужно попытаться ответить на вопросы:

что является основанием для возбуждения процедуры отзыва;

каков порядок инициирования отзыва;

кто и в каком порядке назначает голосование по отзыву;

как принимается и реализуется решение по результатам голосования.

Отзыв влечет прекращение полномочий избранного лица как депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, но не нарушает установленного Конституцией России статуса этого лица.

Институт отзыва был закреплен еще в советский период – в 1917 г. Декретом ВЦИК от 23 ноября 1917 г. «О праве отзыва депутатов». Он предусматривался Конституцией СССР 1936 г. В последующем был принят Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета РСФСР». В СССР и в союзных республиках были приняты также законы, предусматривавшие отзыв депутатов местных советов.

В 1970-1980 гг. институт отзыва в СССР в отличие от 1930-х гг. обрел декларативный характер и практически не использовался.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. институт отзыва не предусмотрен. Отсутствует соответствующий закон и на федеральном уровне. Тем не менее этот институт на региональном и местном уровне уже был предусмотрен законами субъектов РФ. Он закреплен также в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации».

4. При рассмотрении четвертого вопроса следует обратить внимание на то, что такая форма непосредственной демократии как обращения граждан теперь урегулированы на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.

Следует остановиться на порядке и сроках рассмотрения обращений.

Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъекта РФ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Органы местного самоуправления должны создавать гражданам необходимые условия для осуществления провозглашенных и гарантируемых Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина.

Право на обращение включает в себя два аспекта. Во-первых, обращения граждан представляют собой одну из форм их участия в управлении, в решении государственных и общественных дел, возможность активного влияния на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. В этом смысле обращение должно носить коллективный характер (петиция), затрагивать местные проблемы. Во-вторых, это способ восстановления нарушенного права посредством жалоб, заявлений. В таком понимании это механизм исполнения социальных обязанностей публичной власти.

Термин «обращение» носит собирательный характер. Действующее законодательство включает в него предложение, заявление, жалобу.

Предложение – такой вид обращения, который не связан с нарушением прав граждан. В большей степени оно направлено на улучшение порядка организации и деятельности органов местного самоуправления.

Заявление – обращение гражданина по поводу реализации права или законного интереса, не связанного с его нарушением. В заявлении обычно содержится просьба об удовлетворении нужд и потребностей людей.

Жалоба – обращение по поводу нарушенного действиями (бездействием), решениями юридических или физических лиц (должностных лиц, государственных и муниципальных служащих) права или законного интереса гражданина.

Право на обращение может быть реализовано как в письменной, так и в устной форме.

5. Согласно закону Амурской области от 30 декабря 1996 г. «Об обращениях граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления». Муниципальные органы и должностные лица местного самоуправления при рассмотрении обращений должны осуществить ряд действий.

### Рассмотрение предложений.

1. Органы и должностные лица, в компетенцию которых входит разрешение поставленных в предложении вопросов, обязаны рассмотреть и объективно их оценить.

2. Органы и должностные лица при рассмотрении предложений обязаны сообщить гражданину в письменной или устной форме о решении, принятом по его предложению, в течение 10 дней со дня принятия решения по поставленным вопросам.

3. Предложения рассматриваются в срок до одного месяца, за исключением предложений, которые требуют дополнительного изучения, о чем сообщается лицу, внесшему предложение.

4. Гражданин имеет право обжаловать отказ в принятии и рассмотрении предложения, а также решение, принятое по его предложению, если он с ним не согласен, в вышестоящую инстанцию или в суд.

### Рассмотрение заявлений.

1. Орган и должностные лица, к ведению которых относится разрешение вопросов, поставленных в заявлении, обязаны рассмотреть заявление по существу в установленные настоящим законом сроки, принять обоснованное решение и обеспечить его исполнение.

2. Органы и должностные лица обязаны сообщить заявителю в установленный срок о результатах рассмотрения заявления и принятом по нему решении.

3. В случае неудовлетворения требований, изложенных в заявлении, органы и должностные лица обязаны довести до сведения заявителя мотивы отказа, а также указать возможность обжалования принятого по заявлению решения.

4. Заявление рассматривается в срок до одного месяца со дня поступления, а не требующее дополнительного изучения и проверки, – безотлагательно, не позднее 15 дней.

В тех случаях, когда для рассмотрения заявления необходимы специальная проверка, истребование дополнительных материалов либо

принятие других мер, срок рассмотрения заявления может быть в порядке исключения продлен руководителем или заместителем руководителя соответствующего органа, предприятия, учреждения и организации, но не более чем на один месяц, с сообщением об этом лицу, подавшему заявление.

5. Отказ в принятии заявления, а также решение по заявлению могут быть обжалованы в вышестоящий орган (должностному лицу) или в суд.

#### Рассмотрение жалоб.

1. Лицо вправе обжаловать любые действия (бездействия) и решения органов и должностных лиц, в том числе представление официальной информации в письменной или устной форме, послужившей основанием для совершения ими действий (принятия решений), в результате которых созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод.

2. Жалоба должна быть рассмотрена органом и должностным лицом безотлагательно, не позднее одного месяца со дня ее регистрации.

В тех случаях, когда для рассмотрения жалобы необходимы специальная проверка, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, срок рассмотрения жалобы может быть в порядке исключения продлен руководителем или заместителем руководителя соответствующего органа, предприятия, учреждения и организации, но не более чем на один месяц, с сообщением об этом лицу, подавшему жалобу.

О результатах рассмотрения жалобы гражданину должно быть сообщено в письменной или устной форме, а в случае отклонения жалобы необходимо указать мотивы и разъяснить порядок обжалования.

Точное определение в законодательстве различных сроков, касающихся работы с обращениями граждан – важный фактор, влияющий на соответствующие властные структуры, заставляя последние своевременно разрешать отнесенные к их компетенции обращения. Соблюдение установленных сроков играет чрезвычайную роль. Ибо затяжки могут привести к непоправимым последствиям, делающим невозможным восстановление законных прав и интересов человека, а также причинить ему значительный ущерб.

За нарушение сроков рассмотрения обращений граждан предусмотрена административная ответственность.

При рассмотрении пятого вопроса следует обратить внимание на то, что территориальное общественное самоуправление (ТОС) в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» признано продолжать выполнение функций местного самоуправления.

Организация и деятельность территориального общественного самоуправления регулируется такими нормативными актами как Конституция РФ, федеральные законы и законы субъектов РФ.

Территории, на которых действуют органы ТОС, устанавливаются представительным органом с учетом предложений граждан в интересах управляемости территорий, исходя из исторических, культурных, социально-экономических и иных признаков целостности территорий.

Закон называет территориальные границы осуществления ТОС. Это подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

ТОС является некоммерческой организацией. В настоящее время для некоммерческих организаций отсутствует единый порядок регистрации, действуют разные законы о порядке регистрации в зависимости от формы, в которой эти организации созданы.

ТОС – особая форма некоммерческих организаций, предусмотренная ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Порядок регистрации ТОС как юридического лица должен быть установлен законом. Так, закон Амурской области от 27 декабря 1996 г. «Об организации территориального общественного самоуправления населения в области» предусматривает «Территориальное общественное самоуправление населения в соответствии с уставом муниципального образования, зарегистрированное в установленном законом порядке; может быть юридическим лицом».

## **Тема 6. Формы непосредственного участия населения Амурской области в местном самоуправлении**

Общая характеристика форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении; муниципальные выборы, местный референдум, собрания (сходы) граждан, порядок их организации и проведения; органы территориального общественного самоуправления населения. Народная правотворческая инициатива и обращение граждан в органы местного самоуправления.

Ассоциация и союзы муниципальных образований: понятие и функции союзов и ассоциаций муниципальных образований.

### **. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ**

При рассмотрении первого вопроса следует остановиться на способах замещения должностей и формирования органов местного самоуправления.

Применительно к главе муниципального образования необходимо подчеркнуть, что согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» существуют два способа замещения этой должности:

1. Избрание главы населения путем муниципальных выборов.
2. Избрание главы на сессии представительного органа муниципального образования.

В соответствии с законом о местном самоуправлении 2003 г. в любом муниципальном образовании уставом должна быть предусмотрена должность главы муниципального образования. Особенности правового статуса его как высшего должностного лица муниципального образования рассматривались в теории муниципального права. Так, в частности, И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов отмечают (Муниципальное право России. – М., 2002. – С.212), что он символизирует собой местную власть, и выделяют два положения, характеризующие этот его статус: нормативное закрепление полномочий главы муниципального образования и возможность совмещения им должностей руководителя представительного органа и исполнительного органа местного самоуправления. Однако ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» исключает возможность совмещения главой муниципального образования должностей главы представительного органа и местной администрации.

Говоря о главе муниципального образования как о высшем должностном лице, следует обратить внимание на следующие особенности его статуса: даже если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, он может влиять на решение представительного органа муниципального образования, обладая правом вето; в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» он представляет муниципальное образование в отношениях с другими муниципальными

образованиями, органами государственной власти, гражданами и организациями. Глава муниципального образования несет персональную ответственность перед населением муниципального образования. Полномочия главы муниципального образования по решению вопросов местного значения должны быть закреплены в уставе муниципального образования.

Независимо от способа избрания и от того, какой орган возглавляет – представительный или администрацию, он наделяется представительскими полномочиями, которые подразумевают, что глава вправе подписывать соглашения, высказываться от имени всего муниципального образования, за исключением специально оговоренных в уставе муниципального образования случаях. Право созывать внеочередные заседания представительного органа муниципального образования на практике часто используется главами муниципальных образований для решения неотложных вопросов.

Норма о подотчетности главы муниципального образования населению и представительному органу муниципального образования содержится в законе о местном самоуправлении. Отчетность можно расценивать в качестве одного из способов контроля над деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе и главы муниципального образования. Но в разных муниципальных образованиях порядок отчетности, ее сроки определяются по-разному, зачастую такая обязанность просто констатируется.

При рассмотрении второго вопроса следует начать с определения момента возникновения полномочий представительного органа муниципального образования.

Представительные органы в системе органов местного самоуправления традиционно считаются наиболее значимыми, поскольку через такие выборные органы население в большинстве случаев реализует свое право на осуществление местного самоуправления. Определенные вопросы местного значения вправе решать только представительный орган местного самоуправления.

Представительный орган может считаться правомочным, если только при избрании за него проголосовали не менее двух третей от установленной численности депутатов данного представительного органа.

Представительные органы городских и сельских поселений состоят из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. А представительный орган района может формироваться двумя способами: или состоять из глав поселений, входящих в его состав, а также депутатов представительных органов, или избираться на муниципальных выборах.

К исключительным полномочиям представительного органа относят принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений.

Местные налоги и сборы также напрямую затрагивают финансовые интересы жителей муниципальных образований, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на его территории. Их установление, изменение и отмена могут осуществляться в соответствии с федеральным законодательством о налогах и сборах только представительным органом муниципального образования.

Лишь представительные органы муниципальных образований определяют основные направления развития муниципального образования в различных сферах и отраслях муниципальной деятельности.

К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования относится также определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Муниципальная собственность составляет важнейшую экономическую основу местного самоуправления. Оперативное управление и распоряжение ею осуществляет местная администрация, однако при этом она должна руководствоваться порядком, который установлен представительным органом. Перечень полномочий представительного органа муниципального образования в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» не является исчерпывающим, в уставе муниципального образования он может быть дополнен.

Рассматривая третий вопрос, необходимо осветить внутреннюю структуру местной администрации.

Начать следует с определения местной администрации. Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования. Помимо своих полномочий, она может наделяться отдельными государственными полномочиями.

Принцип единоначалия в деятельности главы администрации предполагает, что он может непосредственно руководить органами и структурными подразделениями местной администрации либо назначать руководителей подразделений; издавать распоряжения по вопросам организации работы местной администрации, определять структуру местной администрации (которая утверждается представительным органом).

## **Тема 7. Финансово-экономические основы местного самоуправления в Амурской области**

Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления. Муниципальная собственность. Приватизация муниципальных предприятий. Взаимоотношение органов местного самоуправления и предприятий.

Местные налоги и сборы. Отчисления от федеральных налогов и сборов субъектов федерации.

Местные бюджеты, их структура. Источники доходов местных бюджетов. Порядок подготовки, принятия и исполнения бюджетов местного самоуправления. Бюджетные права органов местного самоуправления. Внебюджетные фонды: порядок образования и использование средств.

### **ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ**

Задача первого вопроса состоит в том, чтобы дать общую характеристику муниципальной собственности, представить собственность муниципального образования как юридическую и экономическую категории.

Гражданский кодекс РФ (далее ГК РФ) в ст. 215 не дает определения понятию «муниципальное имущество», а лишь констатирует, что имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью.

В Федеральном законе РФ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 29) также отсутствовало понятие муниципальной собственности и только определялся ее основной состав.

Ничего нового не внес в понятие муниципальная собственность и Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – закон о местном самоуправлении). Однако более подробно определяются объекты муниципального имущества, которые могут находиться в собственности поселений (ст. 50). Это новое в муниципальном праве. Надо отметить, что это хорошо, когда определен состав муниципальной собственности под полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления.

Если говорить о праве собственности муниципалитета как публичного образования, то приобретение такого права муниципальными образованиями происходит в первую очередь при наделении их полномочиями в законодательном порядке. И это регулируется не гражданским законодательством, а публичным правом. И только после наделения полномочиями определяется объектный состав муниципальной собственности. Уже отмечено, что само муниципальное образование, как и государство, не обладает правом собственности. Таким правом в соответствии с определенными в законодательном порядке полномочиями обладают исключительно органы местного самоуправления, а точнее, – исполнительно-распорядительный орган.

Состав имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, определяется компетенцией муниципальных образований и необходимостью создать условия для деятельности органов местного самоуправления.

Компетенция муниципальных образований складывается из вопросов местного значения, отнесенных к таковым законом о местном самоуправлении, и отдельных государственных полномочий, осуществление которых возложено на органы местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Формулировки вопросов местного значения предусматривают различные способы их решения органами местного самоуправления. В одних случаях органы местного самоуправления обеспечивают предоставление услуг населению посредством создания необходимых для этого муниципальных предприятий и учреждений, в других они организуют представление указанных услуг, что возможно осуществить как через организации, находящиеся в муниципальной собственности, так и через другие хозяйствующие субъекты. В ряде случаев органам местного самоуправления предписывается создать условия для предоставления определенных услуг населению, т.е. их деятельность должна быть направлена на развитие необходимой инфраструктуры, находящейся в иных формах собственности. В зависимости от этого и решается вопрос о возможности нахождения тех или иных объектов имущества в муниципальной собственности. Однако в новом законе о местном самоуправлении не обусловлен порядок исполнения других полномочий органами местного самоуправления и наделения их дополнительным имуществом для их реализации. Говоря о собственнике муниципального имущества, необходимо выделить и население местного сообщества, его участие в гражданских правоотношениях.

В п. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации население рассматривается как самостоятельный субъект права муниципальной собственности в решении вопросов местного значения. В старом законе о местном самоуправлении от 28 августа 1995 г. (ст. 29) население рассматривалось в качестве собственника муниципального имущества. Новый же закон о местном самоуправлении в соответствии с Конституцией РФ (ст. 51) право владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом от имени муниципального образования возлагает на органы местного самоуправления. Прямо закон не указывает в качестве субъекта права муниципальной собственности население, но в то же время это право должно соответствовать Конституции РФ.

Между тем ни один из нормативных актов не определяет форму владения, пользования и распоряжения населением муниципальной собственностью.

Хотя ГК РФ в гл. 3 и предусматривает способность граждан (физических лиц) иметь гражданские права и нести обязанность, но это относится, прежде всего, к личным имущественным и неимущественным правам гражданина. Такие выводы вытекают из положений ст. 8 ГК РФ, делающей ссылку на основания возникновения гражданских прав и обязанностей. В соответствии с данной нормой закона гражданские права и обязанности

возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя не предусмотрены законом или такими актами, но в силу общих начал смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности. Следовательно, на основании закона о местном самоуправлении население муниципального образования можно признать субъектом гражданского права в силу закона. Что касается иных правовых актов, то такими являются законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований. В них и должна быть четко прописана роль населения как собственника муниципального имущества и участника гражданских правоотношений.

При рассмотрении второго вопроса следует дать общую характеристику местных финансов и представить ее составляющие:

средства местного бюджета;

государственные ценные бумаги, находящиеся в собственности муниципального образования;

муниципальные ценные бумаги;

иные финансовые средства.

Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 126-ФЗ) определяет основные принципы организации местных финансов, устанавливает источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях и взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами, а также гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

Определения основных понятий, используемых в Федеральном законе, содержатся в статье 1, в частности понятия местного бюджета, местной казны, местных налогов и сборов, субвенций, муниципального заказа. Под муниципальным заказом, например, понимается соглашение между органом местного самоуправления и подрядной организацией о выполнении работ (об оказании услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета.

В статье 2 Федерального закона определяются состав местных финансов, принципы их формирования и использования. При этом предусмотрено, что права собственника в отношении местных финансов осуществляются от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования (п.3).

Порядок участия органов государственной власти в решении вопросов организации местных финансов установлен статьей 4 Федерального закона. В частности, предусмотрено, что при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и отдельными государственными полномочиями

субъектов Российской Федерации им одновременно передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий (п.2).

Увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти Российской Федерации или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, компенсируются органами, принявшими указанные решения (п.3).

В статье 7 Федерального закона определяется состав собственных доходов местных бюджетов и местных налогов и сборов. Так, к собственным доходам местных бюджетов относятся доходы от приватизации и реализации муниципального имущества; доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений и муниципальных земель; не менее 50 % налога на имущество предприятий (организаций); другие доходы.

Статьей 8 Федерального закона предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по формированию местных бюджетов. В частности, эти органы вправе в соответствии с законодательством Российской Федерации принимать решения об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в порядок его уплаты.

Статьей 12 Федерального закона регулируются вопросы расходной части местных бюджетов. Так, пунктом 2 названной статьи предусмотрено, что размещение муниципального заказа на выполнение работ (оказание услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета, осуществляется на основе открытого конкурса, правила которого устанавливаются представительным органом местного самоуправления. Заказчиком по муниципальному заказу на выполнение работ (оказание услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета, выступают органы или должностные лица местного самоуправления.

Статьей 13 Федерального закона определены правовые основы взаимоотношений органов местного самоуправления с финансово-кредитными организациями. При этом установлено, что органы местного самоуправления не вправе передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставные фонды (капиталы) банков и других кредитных организаций.

Взаимодействие органов местного самоуправления с территориальными органами Государственной налоговой службы Российской Федерации и Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации установлено статьей 14 Федерального закона.

Предусмотрено, что представительный орган местного самоуправления вправе за счет средств местного бюджета создавать муниципальную налоговую службу для сбора местных налогов.

В целях управления средствами местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета представительный орган местного самоуправления вправе создавать муниципальное казначейство за счет средств местного бюджета (п.5).

Статьей 15 Федерального закона регулируются отношения органов местного самоуправления с финансово-кредитными организациями. В частности, установлено, что органы местного самоуправления через территориальные органы Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и в соответствии с заключенным договором вправе возложить на уполномоченный банк функции, перечисленные в п. 1 названной статьи.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору стороны несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и на условиях, устанавливаемых договором.

Статьей 16 Федерального закона предусмотрено право выпуска органом местного самоуправления муниципальных облигаций. Выпуск муниципальных облигаций обеспечивается муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов (п.3). Порядок выпуска муниципальных облигаций определяется законодательством Российской Федерации (п.4). Государство не несет ответственности по обязательствам муниципального образования, а муниципальное образование не несет ответственности по обязательствам государства (п.5).

Положения данного Федерального закона распространяются на все муниципальные образования. В отношении закрытых административно-территориальных образований данный Федеральный закон действует в части, не противоречащей закону Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» (п.2 ст.3).

#### **Тема 8. Гарантии и ответственность местного самоуправления в Амурской области**

Понятие и система гарантий местного самоуправления. Запрет на ограничение прав местного самоуправления. Обязательность решений принятых гражданами путем прямого волеизъявления, а так же решений органов местного самоуправления и их должностных лиц, принятых в пределах полномочий, для исполнения всеми расположенными на территории муниципальными организациями и учреждениями, ответственность за их невыполнение. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, административная ответственность за правонарушения при осуществлении местного самоуправления.

## **. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ**

Юридическая, или правовая ответственность, вытекая из понятия ответственности вообще, связана с совершением незаконных действий. Вопросы юридической ответственности разрабатывались как в литературе, посвященной отдельным отраслям права, так и в материалах, затрагивающих вопросы общей теории права.

Юридическую ответственность исследовали С.С. Алексеев, С.Н. Братусь, М.М. Агарков, И.А. Гурвич, О.Э. Лейст, Б.М. Лазарев, В.М. Чхиквадзе и др.

Проделана значительная работа по изучению этой важной правовой категории, но остается еще много нерешенных и дискуссионных вопросов.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления – один из самых проблемных институтов законодательства о местном самоуправлении с точки зрения как его юридического содержания, так и корректности используемой в соответствующих нормах законодательства терминологии (Е.С. Шугрина. Организационные основы местного самоуправления. – Новосибирск, 1997. – С. 23). В настоящее время, как и многие другие институты муниципального права, он находится в процессе становления.

В юридической литературе уже были попытки расставить акценты при характеристике правовой ответственности названных субъектов. Это нашло отражение в работах Е.В. Измайловой, В.С. Кашо, А.И. Коваленко, А.А. Кондрашова, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, В.В. Пылина, С.Г. Соловьева, В.В. Таболина, В.И. Фадеева, Е.С. Шугриной, Н.Н. Черногора и др. Высказанные перечисленными авторами соображения представляют безусловный интерес. Однако вне поля зрения исследователей остаются пока существенные моменты, касающиеся содержания этого правового явления.

Проблема ответственности перед источником власти – одна из центральных в современной концепции демократии. Местное самоуправление является частью системы демократии, поэтому данная проблема актуальна для его теории и практики. Конституция РФ 1993 г. закрепила местное самоуправление как важнейший элемент основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти. Отсутствие развитой системы государственного контроля и механизмов ответственности органов власти на любом уровне неизбежно приведет к деформации демократической системы в целом.

На основе комплексного анализа законодательства, а также с учетом достигнутого уровня научной разработки представляется необходимым сформулировать основные положения теории муниципально-правовой ответственности, базируясь на концептуально

новом представлении о муниципальной власти как непосредственном объекте муниципально-правовой ответственности, обосновать существование муниципально-правовой ответственности как особого вида юридической ответственности, требующего специального законодательного закрепления.

Поставленная цель предполагает решение следующих задач:

1) определить место муниципально-правовой ответственности в системе юридической ответственности;

2) применяя системный метод исследования, выявить специфику юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и обосновать необходимость введения в научный оборот понятия «муниципально-правовая ответственность»;

3) проанализировать известные классификации различных видов юридической ответственности и предложить авторскую классификацию ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Конституция РФ, Федеральные законы от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заложили правовую основу ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, закрепив общие принципы и механизмы ее реализации в современных условиях. Этот институт состоит из большой группы норм, закрепленных на разных уровнях правового регулирования (федеральном, региональном, муниципальном) и различными отраслями российского права (административным, гражданским, уголовным, муниципальным и т. д.). В настоящий момент правовая основа юридической ответственности не образует прочной, единой системы норм, обеспечивающих ответственность и законность деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

По мнению Н.Н. Черногора (Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (вопросы теории): дис... канд. юрид. наук. – М., 1999), при исследовании вопроса об ответственности органов местного самоуправления наибольший интерес вызывает ретроспективный аспект ответственности. Современные теории позволяют определиться с существенными чертами этой категории. Наиболее распространенными являются следующие точки зрения (М.Д. Шиндяпина. Стадии юридической ответственности: Учебное пособие. – М., 1998. – С. 9).

Во-первых, это теории, рассматривающие юридическую ответственность как реакцию государства на правонарушение, выражающуюся в обязанности лица претерпевать меры государственно-принудительного воздействия за совершенное деяние в форме лишения личного, организационного или имущественного порядка (В.Д. Ардашкин. О

принуждении по советскому праву // Советское государство и право. – 1970. - № 7; Алексеев С.С. Проблемы теории права. – Свердловск. – 1972. Т. 1; и др).

Во-вторых, ряд ученых (С.Н. Братусь. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). – М., 1976; О.Э. Лейст. Понятие ответственности в теории права // Вестник МГУ. – Право. Сер. П. 1994. - № 1; А.А. Собчак. О некоторых спорных вопросах общей теории юридической ответственности // Правоведение. – 1968. - № 1; Н.Н. Черногор. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (вопросы теории): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; и др) определяет ответственность как исполнение юридической обязанности на основе государственного или приравненного к нему общественного принуждения.

В-третьих, существует концепция юридической ответственности как признания государством способности лица отдавать отчет о своем противоправном деянии и претерпевать на себе меры государственного принудительного воздействия в форме лишения благ, непосредственно ему принадлежащих (В.М. Горшенев. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972. – С.104.).

Существуют и иные подходы к вопросу о природе ответственности. В качестве заслуживающей внимания хотелось бы привести позицию М.А. Краснова (Ответственность власти. – М., 1997. – С. 28-29).

По его мнению, «ответственность представляет собой связь между двумя субъектами, при которой одна сторона (условно – субъект ответственности), обладающая свободой воли и выбора, обязывается в силу обладания определенным статусом строить свое поведение в соответствии с ожидаемой моделью, другая же сторона (условно – инстанция ответственности) контролирует, а также оценивает данное поведение и (или) его результаты; в случае отрицательной оценки и наличия вины она вправе определенным образом реагировать».

Данная концепция юридической ответственности не сводится к пониманию ответственности только как своего долга или только как наказания за ненадлежащее поведение. Автор считает, что ответственность как правовая категория представляет собой комплексное явление, которое не может быть определено лишь его отдельными признаками. Таким образом, на взгляд М.А. Краснова, не может быть принципиальной разницы между сущностью ответственности за порученное дело (за эффективность своей деятельности) и ответственности за правонарушение. Следует отметить, что ответственность органов местного самоуправления имеет то же сущностное предназначение, хотя одновременно обладает специфическими признаками.

Как правило, исследователи, рассматривая вопрос об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, называют субъектов, перед которыми в соответствии с законом те несут ответственность, а также неблагоприятные для них правовые последствия, которые могут наступить при определенных условиях.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев считают, что ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления – это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций (Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М., 2004. – С.540.).

Н.В. Постовой придерживается мнения, что ответственность в муниципальном праве представляет собой наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений (Муниципальное право России. – М., 1998. – С.322).

Большинство авторов солидарны в том, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления – это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций. Но такая трактовка юридической ответственности указанных субъектов значительно сужает ее содержание. Основная причина подобной узкой трактовки юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления кроется в упрощенном понимании сути данного явления. Традиционно правовая наука рассматривала вопросы юридической ответственности любых категорий социальных субъектов в контексте проблемы государственного принуждения. Понятие юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления гораздо шире и не сводится только к неблагоприятным правовым последствиям, которые могут наступить для соответствующих органов и должностных лиц.

Муниципально-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности, направленный на охрану интересов населения муниципального образования, законных интересов доминирующей части местного сообщества. Данный вид ответственности обеспечен набором санкций, применяемых к специальному субъекту (выборным, должностным лицам и органам местного самоуправления) за совершение особого вида правонарушения – муниципального правонарушения.

## **Тема 9. Отдельные полномочия органов местного самоуправления Амурской области**

Общая характеристика компетенции органов местного самоуправления; взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Взаимоотношения органов местного самоуправления и организаций, расположенных на территории муниципального образования. Полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством. Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной сфере. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка.

### ***Основные акты***

1. Конституция РФ М. «Юридическая литература» 1994 г.
2. Европейская Хартия местного самоуправления «Народный депутат» № 11. 1993 г.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» М. 6.10.2003 г.

#### **Законодательные акты Амурской области:**

4. Закон Амурской области от 8 февраля 2006 г. № 145-ОЗ «О признании утратившими силу отдельных положений Закона Амурской области «Об общих принципах организации местного самоуправления в Амурской области» (принят областным Советом народных депутатов 27 января 2006 г.).

5. Закон Амурской области от 23 сентября 2005 г. № 71-ОЗ «О признании утратившими силу отдельных законов Амурской области и некоторых положений законов Амурской области, регулирующих порядок регистрации уставов муниципальных образований» (принят областным Советом народных депутатов 15 сентября 2005 г.).

6. Закон Амурской области от 23 сентября 2005 г. № 70-ОЗ «О внесении изменений в Закон Амурской области «О полномочиях органов государственной власти области и органов местного самоуправления по регулированию земельных отношений» (принят областным Советом народных депутатов 15 сентября 2005 г.).

7. Закон Амурской области от 7 октября 2003 г. № 245-ОЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Амурской области «О полномочиях органов государственной власти области и органов местного самоуправления по регулированию земельных отношений» (принят областным Советом народных депутатов 17 сентября 2003 г.).

### ***ЛИТЕРАТУРА***

8. Указ Президента РФ от 2 июня 2000 г. № 1011 «О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления».
9. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации».
10. Указ Президента РФ от 22 октября 1998 г. № 1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» (с изм. и доп. от 28 мая 2004 г.).
11. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2005 г. № 350 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации».
12. Постановление губернатора Амурской области от 2 августа 2006 г. № 427 «О деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по развитию инвестиционной активности хозяйствующих субъектов».
13. Постановление губернатора Амурской области от 3 сентября 2004 г. № 503 «О концепции развития местного самоуправления в Амурской области».
14. Толкушкин А.В. Комментарий (постатейный) к Федеральному закону «О приватизации государственного и муниципального имущества» – М.: Российское отделение Международной налоговой ассоциации (Рос-ИФА), 2004.
15. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А.А. Вешняков; науч. ред. В.И. Лысенко. – М.: Норма, 2003.
16. Гессен В.М. Вопросы местного самоуправления. – СПб., 1904.
17. Новиков А. Записки о городском самоуправлении. – СПб., типография М.М. Стасюлевича, 1904.
18. Павликов С.Г. Актуальные правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации // Гражданин и право. – 2006. – № 7.
19. Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. – 2006. – № 6.
20. Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // Гражданин и право. – 2006. – № 5.
21. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Социально значимые работы по новому закону о местном самоуправлении // Российская юстиция. – 2006. - № 2.
22. Кирилин А.В. Правоспособность муниципальных образований // Право и экономика. 2006. – № 2.

23. Киричук С.М. Законодательные основы муниципального управления. Реализация Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Право и экономика. – 2005. – № 11.

## МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ

**Структура учебного курса** дисциплины «Местное самоуправление в Амурской области» обусловлена строением одноименной отрасли российского права и государственно-правовой науки. В учебном курсе выделено 9 тем.

**Формы обучения и контроля:** лекции, семинары, привлечение студентов к участию в научных конференциях по тематике дисциплины, коллоквиумы, решение задач, тестирование, собеседование, самостоятельная работа студентов, консультации, зачет.

**Основные методы обучения:** объяснительно-иллюстративный, репродуктивный, метод проблемного изложения, эвристический, исследовательский.

### МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ИЗУЧЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ

В процессе изучения настоящего курса студенты посещают лекционные и практические занятия, по итогам которых сдают зачет в устной форме, а также осуществляют самостоятельную подготовку.

При освоении тем, предусмотренных учебным курсом, следует учитывать распределение нагрузки, обозначенное в рабочей программе дисциплины. Это связано с тем, что, как правило, базовые вопросы темы выносятся преподавателем на лекционное занятие, а более глубокое изучение темы, предполагающее, в том числе, решение задач, проведение коллоквиумов и использование иных форм обучения, происходит в рамках практических занятий.

Исходя из этого, можно выделить следующие **этапы освоения материала** в рамках конкретной темы курса:

1. Ознакомление с планом лекции, представленным в настоящем учебно-методическом комплексе.
2. Посещение лекции, ведение конспекта.
3. Ознакомление с планом практического занятия, представленным в настоящем учебно-методическом комплексе, уяснение основных вопросов, выносимых на обсуждение.
4. Самостоятельная подготовка к практическому занятию с использованием основной и дополнительной учебной литературы (учебники, учебные пособия, статьи в периодических изданиях), а также программного обеспечения и Интернет-ресурсов.
5. Посещение практического занятия, участие в опросах, написание контрольных работ, тестов, участие в коллоквиумах, решение задач.

Помимо вопросов, вынесенных на лекционные и практические занятия, рабочей программой предусматривается ряд тем, подлежащих **самостоятельному изучению** и призванных дать более полное представление о содержании учебного курса (перечень содержится в настоящем учебно-методическом комплексе). Освоение указанных тем производится студентом на основании изучения основной и дополнительной литературы, а также Интернет-ресурсов.

При подготовке к **зачету** студенту необходимо повторить материал учебного курса, обратив особо пристальное внимание на темы, которые были им пропущены или недостаточно успешно освоены. Перечень вопросов к зачету содержится в настоящем учебно-методическом комплексе.

### МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ К ПРАКТИЧЕСКИМ ЗАНЯТИЯМ

При подготовке к практическим занятиям студентам необходимо самостоятельно изучить нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в рассматриваемой области знаний, а также основную и дополнительную учебную литературу по соответствующей теме (учебники, учебные пособия, статьи в периодических изданиях).

Нормы оценки знаний студентов на практических занятиях предполагают учет их индивидуальных особенностей, дифференцированный подход к обучению, проверке знаний, умений их применения к конкретным жизненным ситуациям.

При оценке знаний студентов учитываются глубина и полнота знаний, владение необходимыми навыками, логичность изложения материала, включая обобщения, выводы и приведение примеров, соблюдение юридической терминологии.

Знания студентов, проявленные при ответах на практических занятиях, подлежат оценке в соответствии со следующей градацией:

«отлично» - материал усвоен в полном объеме, изложен логично, выводы и обобщения точны и связаны с явлениями окружающей жизни;

«хорошо» - в усвоении материала имеются незначительные пробелы, изложение недостаточно систематизированное;

«удовлетворительно» - в усвоении материала имеются существенные пробелы, материал излагается не систематизированно, отдельные формулировки неточны, выводы и обобщения аргументированы слабо, нет ссылок на действующие нормативные правовые акты;

«не удовлетворительно» - основное содержание материала не усвоено, выводов и обобщений нет, собственные оценки материала слабо аргументированы, отсутствует связь между законодательной нормой и практикой ее применения.

## **ПЛАН ПРОВЕДЕНИЯ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ**

### **Тема 1. Особенности организации местного самоуправления в Амурской области. Закон Амурской области «Об общих принципах организации местного самоуправления в Амурской области»**

5. История развития местного самоуправления в Амурской области.

6. Необходимость реформирования системы местных органов власти в 90-е гг, его основные этапы.

7. Понятие системы местного самоуправления в Амурской области, основы местного самоуправления Амурской области.

8. Закон Амурской области «Об общих принципах организации местного самоуправления в Амурской области».

8.1 Структура, особенности построения.

8.2 Краткая характеристика разделов.

8.3 Полномочия органов государственной власти в вопросах местного самоуправления.

8.4 Предметы ведения местного самоуправления, как они реализуются.

8.5 В чем Вы видите основные отличия областного Закона о местном самоуправлении от федерального? Чем вызваны эти различия?

8.6 Почему в областной закон были внесены многочисленные изменения и дополнения, чем они вызваны?

8.7 Какие изменения и дополнения могли бы предложить Вы, их характер?

## **Тема 2. Правовые и территориальные основы местного самоуправления в Амурской области**

1. Понятие правовых основ местного самоуправления. Вопросы, подлежащие регулированию конституциями (уставами) и законами субъектов РФ.

2. Нормы, содержащиеся в правовых актах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

2.1. Виды правовых актов органов местного самоуправления, порядок их принятия и вступления в законную силу, особенности действия.

3. Устав муниципального образования.

3.1. Структура Устава. Порядок принятия и изменения.

3.2. Порядок регистрации Устава.

3.3. Характеристика основных положений Устава.

4. Территория муниципального образования, ее составляющие. Роль населения муниципального образования в решении вопросов его территориального устройства.

## **Тема 3. Местное самоуправление в системе организации власти на территории Амурской области**

7. Дайте общие понятия системы и организационных форм осуществления местного самоуправления. Какие нормативные правовые акты регламентируют ее действие на территории Амурской области.

8. Охарактеризуйте этапы подготовки и проведения местных выборов, референдумов, собраний и сходов граждан, их значение для жизнедеятельности территории. Какие правовые акты регламентируют эту работу. Сравните эти организационные формы. Проведите известные Вам примеры нарушения законодательства в этой области.

9. Формы осуществления народной правотворческой инициативы.

10. Территориальное общественное самоуправление. Чем эта форма организации населения отличается от общественной организации.

11. Дайте характеристику органов местного самоуправления. Насколько целесообразен принцип разделения властей на разных уровнях организации местного самоуправления.

12. Что представляют собой ассоциации и союзы муниципальных образований, принципы их деятельности.

#### **Тема 4. Основы местного самоуправления**

9. Дайте характеристику Федерального законодательства о местном самоуправлении, насколько полно она представлена. В чем Вы видите основные причины отставания нормативно-правовой базы от потребностей в ней.

10. Правовые акты Амурской области, регламентирующие деятельность местного самоуправления. Дайте более полную характеристику одного из них. Основы требования, предъявляемые к региональному законодательству.

11. Особенности муниципальных правовых актов. Какие стороны деятельности муниципальных образований они регламентируют, в чем их отличие от федерального и областного законодательства.

12. Устав муниципального образования, порядок его разработки, принятие и регистрации.

13. Территориальные основы местного самоуправления в Амурской области. Насколько существующее административно-территориальное деление соответствует требованиям Федерального закона « Об общих принципах организации местного самоуправления.» Каким, на Ваш взгляд, должно быть административно-территориальное деление на уровне области, района, почему?

14. Организационные основы местного самоуправления, что они в себя включают, правовая база Амурской области, регламентирующих структуру, порядок, формы и принципы деятельности органов местного самоуправления.

Организация муниципальной службы.

15. Теоретические и практические аспекты финансово-экономической основы местного самоуправления, его правовая база, что представляет собой муниципальная собственность, порядок управления его.

8. Местный бюджет, порядок его формирования, утверждение к исполнению.

#### **Тема 5. Муниципальная служба в Амурской области**

1. Понятие и особенности муниципальной службы в Амурской области.

2. Правовая основа муниципальной службы.

3. Основы правового статуса муниципальных служащих.

4. Порядок прохождения муниципальной службы.

#### **Тема 6. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления**

1. Понятие ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

2. Виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

4. Ответственность органов и должностных лиц перед государством.
5. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.

**Тема 7. Форма непосредственного участия населения в местном самоуправлении. Финансово-экономические основы местного самоуправления в Амурской области.**

1. Общая характеристика форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении.
2. Муниципальные выборы порядок их организации и проведения; органы территориального общественного самоуправления населения.
3. Народная правотворческая инициатива и обращение граждан в органы местного самоуправления.
4. Ассоциация и союзы муниципальных образований: понятие и функции союзов и ассоциаций муниципальных образований.

**Тема 8. Местный референдум в Амурской области.**

1. Понятие и система гарантий местного самоуправления.
2. Запрет на ограничение прав местного самоуправления.
3. Обязательность решений принятых гражданами путем прямого волеизъявления, а так же решений органов местного самоуправления и их должностных лиц, принятых в пределах полномочий, для исполнения всеми расположенными на территории муниципальными организациями и учреждениями, ответственность за их невыполнение.
4. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, административная ответственность за правонарушения при осуществлении местного самоуправления.

**Тема 9. Местные выборы в Амурской области.**

1. Общая характеристика компетенции органов местного самоуправления; взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления.
2. Взаимоотношения органов местного самоуправления и организаций, расположенных на территории муниципального образования.
3. Полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством.
4. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЕ  
СТУДЕНТОВ**

Объем самостоятельной работы студентов по настоящему учебному курсу составляет 144 часов. Перечень вопросов для самостоятельного изучения, призванных дать более полное представление о содержании учебного курса, указан в рабочей программе дисциплины. Освоение указанных тем производится студентом на основании изучения основной и дополнительной литературы, а также Интернет-ресурсов.

### **Дополнительная литература для самостоятельной работы:**

1. Указ Президента РФ от 2 июня 2000 г. № 1011 «О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления».
2. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Указ Президента РФ от 22 октября 1998 г. № 1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» (с изм. и доп. от 28 мая 2004 г.).
4. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2005 г. № 350 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации».
5. Постановление губернатора Амурской области от 2 августа 2006 г. № 427 «О деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по развитию инвестиционной активности хозяйствующих субъектов».
6. Постановление губернатора Амурской области от 3 сентября 2004 г. № 503 «О концепции развития местного самоуправления в Амурской области».
7. Толкушкин А.В. Комментарий (постатейный) к Федеральному закону «О приватизации государственного и муниципального имущества» – М.: Российское отделение Международной налоговой ассоциации (Рос-ИФА), 2004.
8. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А.А. Вешняков; науч. ред. В.И. Лысенко. – М.: Норма, 2003.
9. Гессен В.М. Вопросы местного самоуправления. – СПб., 1904.
10. Новиков А. Записки о городском самоуправлении. – СПб., типография М.М. Стасюлевича, 1904.
11. Павликов С.Г. Актуальные правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации // Гражданин и право. – 2006. – № 7.
12. Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. – 2006. – № 6.
13. Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // Гражданин и право. – 2006. – № 5.
14. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Социально значимые работы по новому закону о местном самоуправлении // Российская юстиция. – 2006. – № 2.
15. Кирилин А.В. Правоспособность муниципальных образований // Право и экономика. 2006. – № 2.

16.Киричук С.М. Законодательные основы муниципального управления. Реализация Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Право и экономика. – 2005. – № 11.

## **КОНТРОЛЬ ЗНАНИЙ**

### **Текущий контроль знаний**

Необходимыми условиями успешного прохождения текущих контрольных мероприятий являются:

1. посещение лекционных занятий;
2. самостоятельная подготовка с использованием справочных правовых систем, основной и дополнительной литературы, а также Интернет-ресурсов;
3. посещение и активная работа на практических занятиях.

Формами текущего контроля могут выступать:

- тестирование;
- контрольные работы;
- решение задач;
- терминологический диктант;
- составление таблиц и пр.

**Форма текущего контроля определяется преподавателем сообразно тематике занятия и объему часов, предусмотренному рабочей программой**

## **Тестовые задания по дисциплине «Местное самоуправление в Амурской области»**

**для специальности 021100 - юриспруденция  
15 заданий  
время тестирования – 30 минут**

**Инструкция:** все задания имеют одну и ту же форму – с выбором одного ответа из предложенных.

### **Вариант 1**

1. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только:

- а) федеральными законами;
- б) законами субъектов РФ;
- в) и теми и другими законами.

2. К источникам муниципального права в РФ относятся:

- а) Конституция РФ и федеральные законы;
- б) Конституции (уставы) и законы субъектов РФ;
- в) нормативные документы органов местного самоуправления;
- г) все выше перечисленные.

3. Решение органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отмены:

- а) Президентом Российской Федерации;
- б) вышестоящими представительными органами и должностными лицами;
- в) органами и должностными лицами их принявшими.

4. Правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ обладают:

- а) главы муниципального образования;
- б) депутаты представительного органа местного самоуправления;
- в) иные должностные лица органа местного самоуправления;
- г) представительный орган местного самоуправления.

5. Порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения определяются:

- а) уставами муниципальных образований;
- б) законодательством Российской Федерации;
- в) законодательством субъектов Российской Федерации;
- г) всем вышесказанным вместе.

6. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими:

- а) Конституции Российской Федерации;
- б) конституций, уставов субъектов РФ;
- в) федеральных законов;
- г) законов субъектов РФ;
- д) устава муниципального образования;
- е) всех вышеперечисленных нормативно-правовых актов.

7. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими лицами наступает в порядке установленном:

- а) федеральными законами;
- б) законами субъектов Российской Федерации;
- в) уставами муниципальных образований;
- г) всеми вышеперечисленными нормативно-правовыми актами.

8. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их:

- а) утверждения представительным органом местного самоуправления;
- б) подписания должностным лицом органа местного самоуправления;
- в) официального опубликования (обнародования).

9. Депутатам и членам выборных органов местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, выборным должностным лицам местного самоуправления социальные гарантии, связанные с пребыванием на этих должностях, устанавливаются:

- а) федеральными законами;
- б) законами субъектов РФ;
- в) уставами муниципальных образований.

10. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, устанавливаются:

- а) Конституцией Российской Федерации;
- б) федеральным законом;
- в) законами субъектов Российской Федерации;
- г) всеми вышеперечисленными нормативными правовыми документами.

11. Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны:

- а) Президенту РФ и парламенту РФ;
- б) губернатору и представительному органу субъекта РФ;
- в) населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

12. Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением осуществляются:

- а) органами местного самоуправления совместно с федеральными и краевыми (областными) органами государственной власти;
- б) органами местного самоуправления совместно с республиканскими, краевыми (областными), окружными органами государственной власти;
- в) органами местного самоуправления самостоятельно.

13. Структура органов местного самоуправления определяется:

- а) населением самостоятельно;
- б) представительным органом местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов федерации;
- в) уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

14. Установление и изменение границ муниципального образования отнесено к полномочиям:

- а) органов государственной власти Российской Федерации;
- б) органов государственной власти субъектов РФ;
- в) органов местного самоуправления.

15. Устав муниципального образования вступает в силу после его:

- а) подписания высшим должностным лицом муниципального образования;
- б) официального опубликования (обнародования);
- в) принятия представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.

**Тестовые задания по дисциплине «Местное самоуправление в Амурской области» для специальности 021100 - юриспруденция**

**15 заданий**

**время тестирования – 30 минут**

**Инструкция:** все задания имеют одну и ту же форму – с выбором одного ответа из предложенных.

### **Вариант 2**

1. Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном:

- а) законодательством Российской Федерации;
- б) законом субъекта Российской Федерации;
- в) уставом муниципального образования.

2. Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется:

- а) уставом муниципального образования;

- б) законом субъекта федерации;
- в) законодательством Российской Федерации.

3. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется:

- а) собранием (сходами) граждан;
- б) главой муниципального образования;
- в) уставом муниципального образования в соответствии с законодательством субъектов федерации.

4. Имеют ли административные полномочия органы местного самоуправления?

- а) не имеют, так как в соответствии со ст.12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;
- б) органы местного самоуправления имеют административные государственно-властные полномочия из-за делегации им управленческих функций государственными органами исполнительной власти;
- в) органы местного самоуправления обладают государственными административными властными полномочиями в силу сущности государственной организации общества.

5. Имеет ли статус общественного объединения сход граждан?

- а) общественным объединением является добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Сход граждан не относится;
- б) сход граждан является законной правовой формой реализации общественных интересов граждан и поэтому является общественным объединением;
- в) сход граждан является общественным объединением, не имеющим членства.

6. Является ли нарушением законодательства участие мэра в политической партии во время выборов.

- а) мэр не вправе использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним;
- б) должностное лицо государственной службы имеет право участвовать в избирательной кампании и вести пропаганду своей платформы;
- в) мэр – это должность муниципальной службы, и ограничения, установленные законодательством о государственной службе в отношении партийной работы, к нему не применимы.

7. Что такое муниципальная служба?

- а) это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной;
- б) это разновидность государственной службы на должностях в органах местного самоуправления;
- в) это деятельность по реализации интересов населения в конкретных единицах административно-территориального деления.

8. Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются:

- а) со дня избрания;
- б) с момента вручения избирательной комиссией мандата об избрании;
- в) через десять дней после избрания;
- г) со дня вступления его в должность.

9. Преобразование муниципальных образований, установление и изменение их границ осуществляется в порядке предусмотренном:

- а) законом субъекта РФ;
- б) уставом муниципального образования;
- в) федеральным законодательством;
- г) местным референдумом.

10. Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению:

- а) только вопросы отнесенные к их ведению ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;
- б) любые вопросы, если они сочтут их относящимися к вопросам местного значения;
- в) вопросы, определенные уставом муниципального образования;
- г) вопросы отнесенные законодательством РФ и субъектов РФ к вопросам местного значения, а также иные вопросы, неисключенные из ведения муниципальных образований и неотнесенные к ведению органов государственной власти.

11. Данное определение «Выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения не входящие в систему органов государственной власти» относится к понятию:

- а) представительные органы местного самоуправления;
- б) муниципальные служащие;
- в) органы местного самоуправления;
- г) глава муниципального образования, избираемый населением или представительным органом из своего состава.

12. Глава муниципального образования является муниципальным служащим, если это предусмотрено:

- а) уставом муниципального образования;
- б) законодательством субъекта;
- в) если он избирается представительным органом из своего состава;
- г) не является муниципальным служащим.

13. Лица не замещающие муниципальные должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления:

- а) являются муниципальными служащими;
- б) являются муниципальными служащими. Если это предусмотрено Уставом муниципального образования;
- в) являются муниципальными служащими в отдельных случаях, предусмотренных законодательством;
- г) не является муниципальным служащим.

14. Глава муниципального образования подотчетен:

- а) органам власти субъекта РФ;
- б) населению муниципального образования;
- в) населению муниципального образования и представительному органу местного самоуправления;
- г) представительному органу местного самоуправления.

15. В местном референдуме имеют право участвовать граждане, проживающие на территории муниципального образования:

- а) независимо от срока проживания и обладающие избирательным правом;
- б) не менее трех лет и обладающие избирательным правом;
- в) не менее пяти лет и обладающие избирательным правом;
- г) не мене одного года и обладающие избирательным правом.

## **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. Основные теории местного самоуправления. Муниципальные системы зарубежных стран.
2. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России и в Амурской области.
3. Организация местной власти на территории области в советский период.
4. Становление и основные тенденции развития местного самоуправления на современном этапе.
5. Основные положения Европейской хартии местного самоуправления.
6. Законодательная база Амурской области по вопросам местного самоуправления.
7. Основные принципы и функции местного самоуправления.
8. Система местного самоуправления на территории области. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.
9. Органы местного самоуправления, ассоциации и союзы муниципальных образований на территории Амурской области.
10. Правовая основа местного самоуправления.
11. Уставы муниципальных образований.
12. Территориальные основы местного самоуправления в Амурской области.
13. Финансовые основы местного самоуправления в Амурской области.
14. Экономические основы местного самоуправления в Амурской области.
15. Организационные основы местного самоуправления в Амурской области.
16. Полномочия местного самоуправления в области планово-финансовой деятельности.
17. Полномочия местного самоуправления в области управления муниципальной собственности, взаимоотношения с предприятиями, организациями и учреждениями находящимися на подведомственной территории.
18. Полномочия местного самоуправления в области использования земли и природных ресурсов.
19. Полномочия местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства.
20. Полномочия местного самоуправления в области социальной сферы и охране общественного порядка.
21. Гарантии местного самоуправления.
22. Контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.
23. Особенности статуса муниципальных служащих.
24. Перспектива деятельности органов местного самоуправления на территории области.

В качестве интерактивных технологий, применяемых в рамках обучения, могут выступать:

- практические занятия в диалоговом режиме;
- дискуссии;
- участие с докладами на вузовских и межвузовских конференциях и т.п.