

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С.П. КОРОЛЕВА»
(САМАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)

С. С. РЫБАКОВА

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ: МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рекомендовано редакционно-издательским советом федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева» в качестве учебно-методического пособия для обучающихся по основной образовательной программе высшего образования по направлению подготовке 38.03.04 Государственное и муниципальное управление

С А М А Р А

Издательство Самарского университета

2023

УДК 352(075)
ББК Х400.7я7
Р930

Рецензенты: канд. экон. наук, доц. В. Ю. А н и с и м о в а;
канд. экон. наук, доц. Е. О. Д м и т р и е в а

Рыбакова, Светлана Сергеева

Р930 Система государственного и муниципального управления: местное самоуправление в Российской Федерации: учебно-методическое пособие / С.С. Рыбакова. – Самара: Издательство Самарского университета, 2023. – 128 с.

ISBN 978-5-7883-1997-1

Настоящее учебно-методическое пособие предназначено для изучения дисциплины «Система государственного и муниципального управления»: подготовки к практическим занятиям, текущей проверки знаний, а также для закрепления у обучающихся полученных теоретических знаний и практических навыков, освоенных компетенций по курсу «Система государственного и муниципального управления».

Рекомендовано для обучающихся по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление.

Подготовлено на кафедре государственного и муниципального управления.

УДК 352(075)
ББК Х400.7я7

ISBN 978-5-7883-1997-1

© Самарский университет, 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. Основы местного самоуправления	7
ГЛАВА 2. Правовые основы местного самоуправления	33
ГЛАВА 3. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления	51
ГЛАВА 4. Территориальная организация местного самоуправления	70
ГЛАВА 5. Методика (описание) самостоятельной работы и задания по дисциплине	84
5.1. Методика изучения дисциплины и дидактические материалы.....	84
5.2. Рефераты и эссе	87
5.3. Выполнение практических заданий.....	90
5.4. Написание курсовой работы.....	94
5.5. Тестовые задания.....	97
5.6. Подготовка к экзамену.....	118
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	122

ВВЕДЕНИЕ

Учебно-методическое пособие «Система государственного и муниципального управления: местное самоуправление в Российской Федерации» призвано сформировать и развить у обучающихся теоретические знания и практические навыки в области государственного и муниципального управления, а также знания, умения и навыки, необходимые выпускнику, освоившему настоящую программу бакалавриата, для нахождения организационно-управленческих решений в профессиональной деятельности, оценивать результаты и последствия принятого управленческого решения и готовность нести за них ответственность с позиций социальной значимости принимаемых решений.

Задачи учебно-методического пособия «Система государственного и муниципального управления: местное самоуправление в Российской Федерации» являются:

- теоретическое освоение бакалаврами знаний в области государственного и муниципального управления;
- выработать умение анализировать происходящие процессы в государственном управлении в современных условиях и давать оценку его эффективности;
- научить бакалавров правильно использовать понятийный аппарат данного курса.

В результате изучения курса «Система государственного и муниципального управления» обучающиеся должны:

Знать:

- обладать теоретическими знаниями о системе государственного и муниципального управления;
- понимать структуру, функции, и принципы работы государственных и муниципальных органов, законы и нормы, регулирующие управленческую деятельность;

- иметь понимание структуры и функционирования системы управления, а также обязательств и правил, регулирующих эту сферу;
- законы, постановления, и другие правовые акты, регулирующие сферу управления;
- обладать теоретическими знаниями о структуре и функциях органов государственной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также о политических партиях, общественно-политических, коммерческих и некоммерческих организаций;
- понимать, какие задачи и функции выполняют эти органы и как они взаимодействуют друг с другом в системе управления.

Уметь:

- разрабатывать и реализовывать управленческие решения, анализировать данные, работать с бюджетами и т.д.;
- анализировать сложные правовые отношения, возникающие в процессе профессиональной деятельности;
- применять свои знания для выявления ключевых аспектов и проблем в правовых ситуациях;
- наличие практических навыков, необходимых для эффективного применения норм права в управленческой деятельности;
- интерпретировать и применять эти нормы к конкретным ситуациям;
- обладать навыками планирования и организации деятельности органов государственной власти на различных уровнях;

- разрабатывать стратегии, планы и программы, а также организовывать работу коллективов для достижения поставленных целей.

Владеть:

- способен применять свои знания и навыки в реальных ситуациях, принимать сложные управленческие решения и обеспечивать эффективное функционирование системы управления;
- глубоким пониманием и экспертным владением знаниями о системе управления и правовых нормах;
- обладать навыками анализа, интерпретации и применения сложных правовых документов и прецедентов;
- глубоким пониманием правовых аспектов в системе управления и способностью эффективно и грамотно применять их на практике;
- обладать экспертными знаниями и навыками в области права и управления;
- высокими навыками в планировании и организации работы государственных и муниципальных органов, а также политических партий;
- способностью эффективно управлять ресурсами, принимать стратегические решения и обеспечивать выполнение задач в рамках своей компетенции.

Глава 1. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Перечень рассматриваемых вопросов:

- *Организация местного самоуправления.*
- *Представительный орган муниципального образования.*
- *Структура муниципальных советов.*
- *Роспуск представительного органа местного самоуправления главой субъекта РФ.*
- *Ответственность местного представительного органа перед населением.*
- *Ответственность главы муниципального образования перед населением.*
- *Структура местной администрации.*

Вопросам организации местного самоуправления Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ уделяет пристальное внимание. Закон существенно конкретизирует норму ст. 131 Конституции РФ о том, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно».

Предшественник действующего федерального акта об основах самоуправления Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплял в качестве обязательного структурного элемента местного самоуправления лишь наличие представительного органа муниципального образования. Это стимулировало творчество российских субъектов местного самоуправления в вопросах определения структуры и системы органов, определения их компетенции и механизма взаимодействия.

В ходе анализа регионального опыта определялось множество модификаций организации местного самоуправления в российских регионах.

В соответствии со ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления, определяемую уставом муниципального образования, составляют следующие органы и должностные лица:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольно-счетный орган муниципального образования;
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования и местная администрация учреждаются в муниципальном образовании обязательно. Наличие и структура иных органов местного самоуправления может определяться необходимостью, местными традициями и обычаями.

Структура вновь образованного муниципального образования устанавливается либо представительным выборным органом, либо (при наличии соответствующей инициативы граждан) на местном референдуме. Он проводится в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта РФ о создании данного муниципального образования местные жители обратятся в установленном порядке с соответствующей просьбой. Инициативная группа собирает подписи в поддержку о проведении референдума в количестве не менее 3% от общего числа местных жителей. После этого формируется муниципальная избирательная комиссия, которая и проводит местный референдум в соответствии с «профильным» федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования – это выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Состав представительного органа муниципального образования определяется исходя из численности местного населения. Часть 6 ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ устанавливает нижний предел численности депутатов представительного органа, исходя из численности населения муниципального образования:

- 7 - при числе жителей менее 1 тыс.;
- 10 - при числе жителей от 1 до 10 тыс.;
- 15 - при числе жителей от 10–30 тыс.;
- 20 - при численности жителей от 30–100 тыс.;
- 25 - при численности жителей от 100 до 500 тыс.;
- 35 - при численности жителей свыше 500 тыс. чел.

При этом в муниципальном районе численность депутатов не может быть менее 15; число депутатов представительного органа местного самоуправления внутригородской территории города федерального значения не может быть менее 10 чел.

Верхние пределы численности депутатов закон не ограничивает.

Численность представительных органов местного самоуправления в мире существенно различается и зависит в основном от численности местных избирателей. Так, во Франции количество членов муниципальных советов может составлять от девяти (в коммунах с населением менее 100 чел.) до 69 (в коммунах с насе-

лением более 300 тыс. чел.). В США преобладают муниципальные советы численностью 6–12 чел. В Японии состав местных советов довольно многочислен: 40–120 членов в ассамблеях префектур и 12–100 членов в муниципальных ассамблеях.

Депутаты представительного органа местного самоуправления поселения избираются населением в ходе муниципальных выборов.

Представительные органы местного самоуправления муниципального района могут формироваться по двум вариантам:

1. Избираться на муниципальных выборах. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать двух пятых от установленной численности представительного органа муниципального района;

2. Путем представительства в представительных органах местного самоуправления поселений, входящих в муниципальный район. В этом случае в представительный орган попадают все главы поселений, входящих в район, а также депутаты поселенческих представительных органов местного самоуправления. Последние избираются советами поселений из своего состава в соответствии с равной нормой представительства (независимо от численности населения поселений).

Если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 чел., представительный орган не формируется, а его функции реализует сход граждан.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои функции, если в его состав избрано не менее двух третей от установленной законом минимальной численности депутатов. Заседания представительного органа местного самоуправления проводятся не реже, чем один раз в три месяца. Эти заседания правомочны, если на них присутствует не менее 50% депутатов.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ делит полномочия представительного органа местного самоуправления на исключительную компетенцию и иные полномочия. Исчерпывающий перечень вопросов исключительной компетенции, которые ни при каких обстоятельствах нельзя изъять у представительных органов, включает:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Представительные органы местного самоуправления также могут наделяться иными полномочиями в соответствии с «профильными» федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъекта РФ, уставом муниципального образования.

Организацию деятельности представительного органа в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет его глава или избираемый из числа депутатов председатель.

Структура муниципальных советов депутатов представлена депутатскими фракциями, комитетами и комиссиями. Депутат не имеет права менять своих партийных предпочтений, он принадлежит только одной фракции и не может выйти из нее. Выход депутата из фракции автоматически влечет сложение его депутатских полномочий. Комитеты и комиссии формируются, как правило, в представительных органах местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по определенным направлениям деятельности депутатов. Расходы на содержание муниципальных представительных органов местного самоуправления предусмотрены отдельной строкой местного бюджета.

Полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть прекращены в следующих случаях:

- самороспуск представительного органа местного самоуправления;
- вступление в силу решения верховного суда субъекта РФ о неправомерности данного состава совета депутатов (в том числе и в связи со сложением депутатами своих полномочий);
- преобразование данного муниципального образования либо его упразднение в законном порядке;
- утрата поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением в городской округ;

- увеличение численности избирателей муниципального образования на 25% в связи с изменением границ муниципального образования.

Помимо указанных случаев предусматривается ответственность местного представительного органа перед государством (региональной властью) и перед населением.

Роспуск представительного органа местного самоуправления главой субъекта РФ предусмотрен в следующих случаях:

- если суд установил, что представительный орган местного самоуправления принял нормативный правовой акт, противоречащий законодательству высшей юридической силы (в том числе уставу муниципального образования), суд установил факт этого нарушения, а представительный орган местного самоуправления в течение трех месяцев со дня вступления решения суда в законную силу (либо в течение иного предусмотренного судом срока) не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий акт;
- соответствующий суд определил, что избранный в правомочном составе местный представительный орган в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания;
- соответствующий суд установил, что вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания.

В указанных случаях глава субъекта РФ в течение определенного срока после вступления в силу соответствующего решения суда (от 1 до 3 месяцев) вносит в парламент субъекта РФ проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования. Полномочия представительного органа местного само-

управления прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта РФ о ее роспуске. Данный закон может быть обжалован в судебном порядке.

Ответственность местного представительного органа перед населением реализуется посредством отзыва жителями депутатов местного совета. Отзыв главы депутатов осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ, законодательством субъекта РФ о местном референдуме, уставом муниципального образования.

Основания для отзыва депутатов устанавливаются уставом муниципального образования. Таковыми могут быть только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) главы в случае их подтверждения в судебном порядке. Прописанная в уставе процедура отзыва депутатов должна обязательно предусматривать возможность дачи избранниками народа объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Депутат считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Важной оговоркой законодательства является то, что избиратели могут отозвать только депутата-самовыдвиженца и только в представительном органе местного самоуправления, сформированном исключительно по мажоритарной избирательной системе. Если хотя бы часть депутатов избрана в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется. Такое законодательное требование делает механизм отзыва депутатов в РФ фиктивным публично-правовым институтом.

Глава муниципального образования в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ обеспечивает осуществ-

ление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

Также глава муниципального образования:

- представляет данное муниципальное образование в отношениях с иными органами местного самоуправления и государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования.

В пределах своих полномочий глава муниципального образования издает распоряжения – нормативные правовые акты.

Также глава муниципального образования вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа местного самоуправления.

Глава муниципального образования по своему статусу является выборным должностным лицом местного самоуправления, соответственно, на него не распространяются нормы Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Однако и глава муниципального образования несет ответственность в рамках действующего законодательства. Он должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции». В частности, глава муниципального образования не вправе:

- замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

– заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм;

– осуществлять другую оплачиваемую деятельность, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом данная деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства (если иное не предусмотрено законодательством РФ или соответствующими договорами);

– быть поверенным или иным представителем по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами;

– использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

– получать гонорары за публикации и выступления в качестве должностного лица муниципального образования;

– получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с официальными мероприятиями, признаются собственностью муниципального образования и перелаются по акту в соответствующий муниципальный орган. Затем глава муниципального образования может выкупить подарок в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ;

– принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключе-

нием научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;

- выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных поездок;

- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений (если иное не предусмотрено законодательством РФ или иными официальными договоренностями);

- разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей.

Глава муниципального образования обязан представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ.

В случае если владение главой муниципального образования ценными бумагами, акциями приводит или может привести к конфликту интересов, глава обязан передать принадлежащие ему ценности в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством РФ.

За нарушение запретов, ограничений и обязательств, глава муниципального образования несет юридическую и политическую

ответственность перед судом, представительным органом местного самоуправления, главой субъекта РФ и населением.

К формам контроля за главой муниципального образования со стороны представительного органа местного самоуправления относятся:

- предоставление главой муниципального образования ежегодных отчетов о результатах своей деятельности, а в случае если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления;

- отставка главы представительного органа местного самоуправления по инициативе депутатов либо, по инициативе главы субъекта РФ. В этом случае группа депутатов численностью не менее одной трети от количества местных парламентариев обращается с соответствующей инициативой к коллегам. Данное обращение вносится с проектом решения совета депутатов об удалении главы муниципального образования в отставку. О выдвижении данной инициативы обязательно уведомляются глава муниципального образования и глава субъекта РФ на следующий день после выдвижения обвинения.

Основаниями для отставки главы представительного органа местного самоуправления служат:

- решение, действие либо бездействие главы муниципального образования, которое привело к возникновению просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающей 30% собственных доходов бюджета, и (или) просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающей 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году;

– ситуация, если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства, установленные соответствующим судом;

– неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий главы муниципального образования, а также обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

– неудовлетворительная оценка деятельности главы местным советом депутатов по результатам его ежегодного отчета, данная два раза подряд;

– несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции», в частности:

1) ситуация, когда главе муниципального образования стало известно о возникновении у подчиненного ему лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и он не принял мер по предотвращению и (или) урегулированию данного конфликта;

2) непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого глава муниципального образования является;

3) нарушение некоторых запретов, ограничений и обязательств (непредставление сведений о доходах, осуществление предпринимательской деятельности, участие на платной основе в управлении коммерческой организацией, вхождение в органы управления иностранной некоммерческой неправительственной организации).

При рассмотрении депутатами инициативы о снятии главы муниципального образования с должности учитывается мнение главы субъекта РФ. В случае если существо обвинения касается вопросов взаимодействия местного самоуправления и регионального государственного управления (осуществление отдельных государственных полномочий муниципальным образованием, возникновение просроченной бюджетной задолженности либо нецелевое расходование субсидий из регионального бюджета по вине главы муниципального образования), решение совета депутатов об отставке главы муниципального образования может быть принято только с участием главы субъекта РФ. Последний вносит в местный совет депутатов обращение, содержащее инициативу об отставке главы муниципального образования. Об этой инициативе незамедлительно уведомляется глава муниципального образования. Совет депутатов рассматривает инициативное обращение своих коллег или главы субъекта РФ в течение одного месяца со времени внесения соответствующих обращений. Решение об отставке главы муниципального образования принимается квалифицированным большинством голосов депутатов. В случае если глава муниципального образования одновременно возглавляет и совет депутатов, на заседании, посвященном рассмотрению вопроса о снятии главы с должности председательствует другой депутат, избранный коллегами из состава представительного органа местного самоуправления.

Процедура снятия главы муниципального образования с должности обязательно предусматривает право его ознакомления с соответствующим обращением депутатов либо главы субъекта РФ, а также проектами соответствующего решения. Кроме того, главе муниципального образования предоставляется возможность дать депутатам объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку. В случае несогласия

главы с решением совета депутатов он может в письменном виде изложить особое мнение по данному вопросу.

Решение представительного органа местного самоуправления об отставке главы муниципального образования официально публикуется (обнародуется) в течение пяти дней с момента его принятия. Также опубликованию подлежит особое мнение главы муниципального образования (если оно выражено в письменном виде).

В том случае если инициатива депутатов либо главы субъекта РФ об отставке главы муниципального образования отклонена местным представительным органом, данный вопрос может быть вынесен на повторное рассмотрение представительным органом местного самоуправления не ранее чем через два месяца со дня отклонения ею отставки главы муниципального образования.

Помимо ответственности перед местным советом депутатов российский законодатель предусмотрел механизм ответственности главы муниципального образования перед главой субъекта РФ. Последний правомочен принять правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования в случае:

1. Издания главой нормативного правового акта, противоречащего российскому законодательству и уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а глава муниципального образования в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению судебного решения;

2. Совершения главой муниципального образования действий (в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера), влекущих:

- нарушение прав и свобод человека и гражданина,
- угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, ее национальной безопасности и обороноспособности, единству правового и экономического пространства,

– нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Если глава муниципального образования не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда об установленных нарушениях, глава субъекта РФ должен издать правовой акт об отрешении главы муниципального образования в срок от одного до шести месяцев после вступления в силу последнего решения суда, подтверждающего бездействие главы муниципального образования по устранению своего противоправного деяния.

Глава муниципального образования, в отношении которого главой субъекта РФ был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать решение в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. В свою очередь, суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Ответственность главы муниципального образования перед местным населением реализуется посредством отзыва жителями главы администрации. Процедура и основания отзыва аналогичны механизму отзыва избирателями депутата местного представительного органа.

Помимо случаев наступления политической и юридической ответственности, полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случаях:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

- изменения порядка формирования представительного органа муниципального района, преобразования муниципального образования, его упразднения, перемены статуса;

- увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

В случаях досрочного ухода главы муниципального образования со своего поста его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования. Это может быть заместитель главы муниципального образования, председатель представительного органа местного самоуправления и т.д.

Выборы нового главы муниципального образования проводятся в соответствии с законодательством об избирательном праве граждан.

На практике статус главы муниципального образования, порядок реализации его функций во многом зависят от той модели организации местного самоуправления, которая реализована в данном муниципальном образовании.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривает четыре модели организации местного самоуправления в зависимости от порядка избрания и статуса главы муниципального образования:

1. Глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию. Работу представительного органа организует председатель, избираемый из числа депутатов;

2. Глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган местного самоуправления. Руководство местной администрации возлагается на управляющего, нанимаемого по контракту на конкурсной основе;

3. Глава муниципального образования избирается из состава представительного органа местного самоуправления, а местную администрацию возглавляет управляющий, нанимаемый по контракту на конкурсной основе;

4. В сельских поселениях глава муниципального образования может независимо от способа его избрания возглавлять и местную администрацию, и представительный орган. В сельских поселениях с численностью менее 100 чел. глава муниципального образования является главой местной администрации и избирается населением, а функции представительного органа осуществляются сходом граждан.

В большинстве российских муниципальных образований реализована первая из рассмотренных модель организации местного самоуправления. Совмещение главой муниципального образования функций главы администрации показало наибольшую практическую эффективность при осуществлении местной власти.

Администрация муниципального образования является третьим обязательным компонентом структуры органов местного самоуправления в России. Местная администрация имеет статус испол-

нительно-распорядительного органа муниципального образования и реализует две группы полномочий в сфере:

- решения вопросов местного значения;
- осуществления отдельных государственных вопросов, переданных муниципальному образованию федеральным и (или) региональным законодательством.

В зависимости от реализованной в данном муниципальном образовании организационной модели управления руководителем местной администрации выступает либо глава муниципального образования (он избирается населением или представительным органом местного самоуправления), либо «наемный менеджер» – лицо, которое назначается на эту должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на срок, определяемый уставом муниципального образования.

Менеджер заключает контракт с главой муниципального образования на срок полномочий, определяемый местным уставом (от двух до пяти лет). Условия контракта утверждаются представительным органом местного самоуправления в части вопросов местного значения, а также «профильным» законом субъекта РФ в части, касающейся выполнения отдельных государственных полномочий муниципальным образованием. Уставом муниципального образования и законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам-контрактникам на должность главы администрации.

Менеджер-контрактник подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования. Это выражается:

- в представлении представительным органом местного самоуправления ежегодных отчетов о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;

- обеспечении осуществления местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

В своей деятельности глава местной администрации должен соблюдать те же ограничения и запреты, исполнять те же обязанности, которые предусмотрены Федеральным законом «О противодействии коррупции» для главы муниципального образования.

Полномочия главы администрации, заключившего контракт, досрочно прекращаются в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства Российской Федерации, гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства и т.п.;
- призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
- преобразования или упразднения муниципального образования, утраты его прежнего статуса в связи с его объединением с городским округом;

– увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом;

– вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации;

– расторжения контракта по соглашению сторон либо в судебном порядке:

– на основании заявления местного совета депутатов или главы муниципального образования – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции";

– на основании заявления главы субъекта РФ – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции";

– на основании заявления главы местной администрации – в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта РФ;

– отрешения от должности по основаниям и в порядке, предусмотренном для главы муниципального образования.

Структура местной администрации утверждается представительным органом местного самоуправления по представлению главы местной администрации. В данную структуру входят отраслевые (функциональные) и территориальные органы.

На уровне муниципальных районов и городских округов структура администрации, как правило, представлена и функциональными, и территориальными подразделениями. В городских и сельских поселениях администрация структурируется обычно только по функциональному признаку в соответствии с основными сферами ее деятельности.

Важным элементом структуры местного самоуправления является контрольно-счетный орган, образуемый в соответствии с федеральными законами от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», от 06.10.2003 № 131-ФЗ, а также региональным законодательством.

Контрольно-счетный орган имеет статус постоянно действующего органа внешнего муниципального финансового контроля; он формируется представительным органом муниципального образования и подотчетен ему.

Контрольно-счетный орган может являться юридическим лицом. Он организационно и функционально обособлен от остальных органов местного самоуправления. Его деятельность не может быть приостановлена, в том числе и в связи с досрочным роспуском представительного органа местного самоуправления.

В состав контрольно-счетного органа обязательно входят его председатель и аппарат (инспекторы и иные штатные работники). Также уставом муниципального образования или учредительным актом представительного органа местного самоуправления может быть предусмотрена одна должность заместителя председателя и должности аудиторов контрольно-счетного органа (они входят в перечень муниципальных должностей).

Инспекторы организуют и непосредственно проводят внешний муниципальный финансовый контроль.

Как муниципальные должностные лица председатель контрольно-счетного органа, его заместитель и аудиторы несут ответственность, подчиняются ограничениям и запретам, установленным Федеральным законом «О противодействии коррупции». Вместе с тем они имеют ряд государственных гарантий, подлежат государственной защите в соответствии с законодательством РФ о государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов. Так, подлежат судебной ответственности клевета либо распространение заведомо ложной информации в отношении этих должностных лиц, попытки воспрепятствовать их профессиональной деятельности или оказать на нее влияние.

Контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляет: полномочия по проверке законности, результативности (эффективности и экономичности) использования бюджетных средств муниципального образования; проводит финансово-экономическую экспертизу проектов муниципальных нормативных правовых актов, в том числе местных бюджетов и целевых программ; участвует в мероприятиях по предупреждению коррупции в пределах своей компетенции и т.д. Результатами осуществления деятельности контрольно-счетным органом являются:

- акты, которые составляются в результате финансовых проверок инспектируемых органов и организаций;
- отчеты и заключения, формируемые в ходе экспертно-аналитической деятельности;
- представления, которые вносятся в проверяемые органы и организации для их рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а

также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений. Проверяемые органы и организации в течение одного месяца со дня получения представления обязаны уведомить в письменной форме контрольно-счетный орган о принятых по результатам рассмотрения представления решениях и мерах;

– предписания, которые вносятся проверяемым органам и организациям в случае выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, а также в случае воспрепятствования проведению аудиторов контрольных мероприятий. Предписание содержит указание на конкретные допущенные нарушения, а также конкретный срок для его устранения и должно быть исполнено в установленный срок объектом контрольной деятельности.

Если в процессе проверки контрольно-счетным органом муниципального образования усматриваются факты нецелевого расходования бюджетных средств, признаки преступления или коррупционного правонарушения, все материалы незамедлительно передаются в правоохранительные органы.

Требования и запросы должностных лиц контрольно-счетного органа являются обязательными для проверяемых органов и организаций. Ревизоры в процессе осуществления своих контрольных полномочий имеют право беспрепятственно входить во все помещения объектов проверки, опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, архивы, изымать документы и материалы (за исключением органов, чья деятельность составляет государственную тайну), требовать письменных объяснений от руководства проверяемых органов и организаций и т.д.

Особое внимание российским законодателем уделено сотрудничеству контрольно-счетных органов по горизонтали, вертикали и диагонали государственного и муниципального управления. Целями такого взаимодействия является обмен передовым опытом

профессиональной деятельности, реализация совместных проектов, совершенствование методологии и методики контрольно-ревизионной и экспортно-аналитической деятельности.

Таким образом, сегодня на уровне каждого муниципального образования России действует своя «счетная палата», которая позиционировалась российским законодателем как действенный антикоррупционный механизм. Актуальной и до конца не решенной на уровне каждого субъекта РФ проблемой является конкретизация норм Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ в части детализации полномочий субъектов муниципального контроля, стандартизации их деятельности, обеспечения подлинной независимости и неангажированности от проверяемых ими органов и организаций.

В системе местного самоуправления действует также избирательная комиссия. Она является муниципальным органом, который не входит в структуру местного самоуправления. В задачи избирательной комиссии входит:

- организация подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- контроль за соблюдением избирательных прав граждан;
- рассмотрение жалоб и заявлений, связанных с нарушением избирательных прав, по результатам чего принимаются мотивированные решения, и т.д.

В зависимости от статуса муниципального образования численность избирательной комиссии варьируется от 6 до 12 чел. Формируется комиссия представительным органом местного самоуправления на основе предложений собраний избирателей (при

этом не менее половины состава комиссии должно быть назначено по предложениям от политических партий и избирательных блоков).

Органы местного самоуправления, как правило, обладают статусом юридического лица, что закрепляется в уставе муниципального образования. В обязательном порядке наделяются статусом юридического лица администрация и представительный орган муниципального образования. Их права, обязанности и ответственность идентичны статусу казенных учреждений. Они могут выступать субъектами гражданских правоотношений, в том числе истцами и ответчиками в судебных тяжбах.

Важным организационным звеном местного самоуправления является муниципальная служба. Правовое регулирование статуса муниципальных служащих осуществляется в рамках Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Несмотря на то, что муниципальная служба не входит в систему госслужбы РФ, ее основные принципы, правовой статус служащих, порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения соответствуют аспектам института государственной гражданской службы. Таким образом, муниципальная служба является своего рода продолжением, "заземлением" на уровне местного самоуправления государственной гражданской службы. Это необходимо и оправданно, поскольку миссия государственной и муниципальной службы – обеспечить исполнение полномочий должностных лиц, т.е. процесс реализации публичной власти, соответственно, на государственном и муниципальном уровнях.

Глава 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Перечень рассматриваемых вопросов:

- *Понятие правовой основы местного самоуправления.*
- *Международное законодательство основ местного самоуправления.*
- *Конституция Российской Федерации в правовой основе местного самоуправления.*
- *Федеральное Законодательство о местном самоуправлении.*
- *Законодательство субъектов Российской Федерации.*
- *Муниципальные нормативные правовые акты.*

Понятие правовой основы местного самоуправления

Местное самоуправление – это «организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения». Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в своей совокупности составляют основы местного самоуправления. Одной из таких важнейших основ является правовая основа местного самоуправления.

Правовая основа местного самоуправления представляет собой систему нормативных правовых актов обеспечивающих эффективное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации. Правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации составляют:

- Европейская хартия местного самоуправления; Конституция Российской Федерации;

- федеральные законы, акты Президента и Правительства Российской Федерации;
- конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации; уставы и другие нормативные правовые акты муниципальных образований, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

Международное законодательство

Согласно ст. 15 Конституции Российской Федерации «обще-признанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Одним из таких актов международного права, важнейшим элементом правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации является подписанная от имени Российской Федерации 28 февраля 1996 года, ратифицированная Федеральным собранием Российской Федерации (Федеральный закон от 11.04.98 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления») и вступившая в силу для Российской Федерации с 01 сентября 1998 года Европейская хартия местного самоуправления, разработанная и принятая Советом Европы 15 октября 1985 года.

Европейская хартия местного самоуправления дает понятие местного самоуправления (ст. 3), устанавливает общие принципы закрепления компетенции самоуправления (ст. 4), закрепляет гарантии защиты территории местным самоуправлением (ст. 5), право местного самоуправления определять свои внутренние административные структуры (ст. 6). Кроме того, она включает положения об условиях осуществления полномочий на местном

уровне (ст. 7), об источниках финансирования органов местного самоуправления (ст. 9), об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления (ст. 8), а также закрепляет право органов местного самоуправления на объединение (ст. 10) и право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий (ст. 11).

При этом Европейская хартия местного самоуправления устанавливает обязательства государств, подписавших ее, в том числе Российской Федерации. Так, согласно ст. 2 «принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства». Российская Федерация как участник этого договора обязуется соблюдать установленный ст. 12 минимальный уровень гарантий организации и деятельности местного самоуправления на своей территории. Европейская хартия местного самоуправления устанавливает обязанность государств - членов Совета Европы, в том числе Российской Федерации, направлять Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую

информацию о законодательных положениях и иных мерах, предпринятых для того, чтобы соответствовать Европейской хартии местного самоуправления.

Таким образом, Европейская хартия местного самоуправления, являясь базовым элементом правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливает не только основные принципы и положения правового регулирования местного самоуправления, но и минимально необходимые рамки по составу и содержанию остальных элементов правовой основы: Конституции Российской Федерации, федеральных законов по вопросам местного самоуправления и др.

Конституция Российской Федерации

Конституция Российской Федерации как основной закон государства занимает особое место в правовой основе местного самоуправления. В ней устанавливаются основные принципы организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации, «намечаются основные контуры устройства самой близкой к населению власти – органов местного самоуправления», закрепляются общие принципы построения и функционирования муниципальной власти, единые для всей системы местного самоуправления в Российской Федерации.

Прежде всего, согласно ст. 12 «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление». Конституция Российской Федерации содержит специальную главу о местном самоуправлении из четырех статей (ст. 130-133), а, кроме того, ряд положений содержится в ст. 8, 9, 15, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 68 Конституции Российской Федерации. С точки зрения организации и принципов местного самоуправления наибольшее значение имеют следующие конституционные положения:

- местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно;
- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;
- местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью
- местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления;

- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно;
- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

В Конституции Российской Федерации содержатся и другие важные положения, раскрывающие сущность, формы и гарантии местного самоуправления. Так, устанавливается, что оно осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Раскрывая содержание самостоятельности. Конституция указывает на основные предметы ведения органов местного самоуправления:

- управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- установление местных налогов и сборов;
- осуществление охраны общественного порядка;
- иные вопросы местного значения.
- Конституцией Российской Федерации закреплены следующие гарантии местного самоуправления:
- право на судебную защиту;
- право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решения, принятых органами государственной власти;
- запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Ставя органы местного самоуправления вне системы органов государственной власти, Конституция Российской Федерации в то же время допускает возможность наделения этих органов отдельными государственными полномочиями. В таких случаях им должны быть переданы необходимые материальные и финансовые средства, а реализация полномочий – контролироваться государством.

Федеральное законодательство

Ст. 72 Конституции Российской Федерации относит установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения согласно ст. 76 Конституции Российской Федерации «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». Иначе говоря, федеральное законодательство о местном самоуправлении составляет «юридическую базу для правового регулирования местного самоуправления субъектами Российской Федерации». Оно обеспечивает общие для всех субъектов Российской Федерации подходы к вопросам формирования и развития правовой основы местного самоуправления, дает определения основных понятий и терминов, используемых при правовом регулировании муниципальных отношений.

Основополагающие начала организации и деятельности местного самоуправления, закрепляемые Конституцией Российской Федерации, получили развитие в Федеральном законе от 28.08.95 №154-ФЗ (ред. от 17.03.97) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный закон «в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, устанавливает общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно ст. 7 Федерального закона от 28.08.95 №154-ФЗ (ред. от 17.03.97) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ему не могут противоречить другие федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, уста-

навливающие нормы муниципального права. В случае же противоречия норм муниципального права, содержащихся в этих законах, положениям Конституции Российской Федерации, Федеральному закону от 28.08.95 №154-ФЗ (ред. от 17.03.97) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должны применяться положения Конституции Российской Федерации и названного закона. Это в равной мере распространяется на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа. Данный закон устанавливает территориальные, финансово-экономические основы местного самоуправления, гарантии местного самоуправления, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью, определяет органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления.

Особенная роль Федерального закона от 28.08.95 №154-ФЗ (ред. от 17.03.97) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в развитии правовой основы местного самоуправления определяется также и тем, что он разграничивает полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления. Так, полномочия органов государственной власти Российской Федерации устанавливает ст. 4, согласно которой на федеральном уровне осуществляется законодательное регулирование общих принципов организации и деятельности местного самоуправления, контроль за соблюдением федеральных законов. Речь в данном случае идет не только о Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 28.08.95 №154-ФЗ (ред. от 17.03.97) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

ции», но и о других федеральных законах, регулирующих отдельные вопросы построения и функционирования местного самоуправления, в частности, вопросы ответственности органов местного самоуправления за нарушение законов; организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях; основ муниципальной службы и т. д. Федеральные органы государственной власти обязаны обеспечивать соответствие законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации закон относит установление и обеспечение федеральных гарантий местного самоуправления: государственных минимальных социальных стандартов; федеральных программ развития местного самоуправления; федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; порядка судебной защиты прав местного самоуправления; порядка судебной защиты прав местного самоуправления; федеральных гарантий финансовой самостоятельности; регулирование основ муниципальной службы и т. д. Органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом отдельными полномочиями Российской Федерации. При этом им передаются материальные и финансовые средства, необходимые для осуществления указанных полномочий и осуществляется контроль за их реализацией. К ведению Российской Федерации в области местного самоуправления в лице соответствующих органов относится также осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Целям обеспечения федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и

должностных лиц местного самоуправления служит Федеральный закон от 26.11.96 №138-ФЗ (ред. от 22.06.98) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», который «устанавливает правовые нормы, обеспечивающие реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в случаях нарушения указанных прав». Данный закон применяется в случаях, если:

- представительным органом субъекта Российской Федерации не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов;
- представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования;
- в муниципальном образовании отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления и т.п., но только в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Для установления и обеспечения федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления был принят Федеральный закон от 25.09.97 №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», который «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».

«Общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации» установлены Федеральным законом от 08.01.98 №8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Данный закон определяет понятия муниципальной должности, муниципальной службы, разряды, ограничения, поощрения, ответственность, гарантии муниципальных служащих и другие вопросы муниципальной службы.

Крайне важную роль на этапе формирования правовой основы местного самоуправления сыграли Указы Президента Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, т.к. «для того, чтобы закон заработал необходим пусковой механизм его реализации». Некоторые из этих актов продолжают составлять правовую основу местного самоуправления: Указ Президента РФ от 11.06.97 №568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 22.10.98 №1281 «О конгрессе муниципальных образований Российской Федерации»;

Постановление Правительства РФ от 19.01.98 №65 «О федеральном реестре муниципальных образований в Российской Федерации» и др.

Законодательство субъектов Российской Федерации

Российская Федерация состоит из равноправных субъектов Российской Федерации: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Республика, являясь государством, имеет свою конституцию, а другие субъекты Российской Федерации – устав. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации должны соответствовать Конституции Российской Федерации и федеральным законам, которые имеют верховенство на всей территории Российской Феде-

рации. Поэтому содержащиеся в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации положения о местном самоуправлении (например, ст. 108-116 Устава Красноярского края от 29.02.96 №8-252) не должны противоречить основополагающим началам и принципам организации местного самоуправления, закрепляемым Конституцией Российской Федерации и ранее указанными федеральными законами. Как уже упоминалось 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 Российской Федерации.

Федеральный закон от 28.08.95 №154-ФЗ (ред. от 17.03.97) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления. Согласно ст. 5 данного закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют правовое регулирование местного самоуправления. Они принимают и изменяют законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении (например, Закон Красноярского края от 10.01.96 №8-209 (ред. от 26.03.98) «О местном самоуправлении в Красноярском крае»), о муниципальных выборах (например, Закон Красноярского края от 20.06.95 №6-126 (в ред. от 24.04.97) «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае»), о местном референдуме (например, Закон Красноярского края от 28.06.96 №10-298 «О местном референдуме»), о муниципальной службе (например, Закон Красноярского края от 21.10.97 №15-580 «О муниципальной службе в Красноярском крае»). Закон относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации решение вопросов о пе-

редаче собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность, регулировании отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами (например, ст. 30-41 Закона Красноярского края от 10.01.96 №8-209 (ред. от 26.03.98) «О местном самоуправлении в Красноярском крае»). В ведении субъектов Российской Федерации находятся установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, их границ и наименований, а также установление порядка регистрации уставов муниципальных образований (например, ст. 13-14 Закона Красноярского края от 10.01.96 №8-209 (ред. от 26.03.98) «О местном самоуправлении в Красноярском крае»). Кроме того, субъекты Российской Федерации вправе регулировать законами особенности организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. Субъекты Российской Федерации могут принимать законы об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления (например, Закон Красноярского края от 24.06.97 №14-506 «Об установлении административной ответственности по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления»). Важная роль принадлежит органам государственной власти субъектов Российской Федерации в создании и функционировании системы гарантий местного самоуправления. Они призваны обеспечить: гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления; сбалансированность минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности; государственные минимальные социальные стандарты; компенсацию местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации; защиту прав граждан на осуществление

местного самоуправления. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают региональные программы развития местного самоуправления. Они также осуществляют контроль за соблюдением законодательства о местном самоуправлении, обеспечивают соответствие законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Кроме того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделять органы местного самоуправления законом, отдельными полномочиями субъектов Российской Федерации с одновременной передачей материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий и осуществлять контроль за их реализацией.

Однако процесс формирования законодательства субъектов Российской Федерации проходит очень неравномерно: лишь в незначительной части регионов правовую базу «можно считать удовлетворительной, в большинстве же законы либо не принимаются, либо принимаются с грубейшими нарушениями федерального законодательства». Так, законом Архангельской области устанавливается соподчиненность муниципальных образований, законом Чувашской республики полностью регламентируется деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, законом ряда областей устанавливается структура органов местного самоуправления. В ст. 4 Закона Красноярского края от 20.06.95 №6-126 (в ред. от 24.04.97) «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае» установлено, что «дата проведения выборов определяется Законодательным Собранием края по согласованию с Губернатором края», что «является вмешательством в компетенцию органов местного самоуправления». Таким образом, при наличии большого разнообразия в подходах к регулированию конкретных вопросов местного самоуправления,

находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, недопустимо нарушение основ организации и деятельности местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Муниципальные нормативные правовые акты

Необходимый элемент правовой основы местного самоуправления – уставы муниципальных образований, в которых на основе федерального законодательства, законодательства субъектов Российской 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. Необходимость появления в системе нормативных правовых актов о местном самоуправлении уставов муниципальных образований предопределили признаваемые и гарантируемые Конституцией Российской Федерации 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.

Федеральный закон от 28.08.95 №154-ФЗ (ред. от 17.03.97) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исходит из того, что каждое муниципальное образование имеет свой устав. Ст. 8 данного закона определяет «круг основных вопросов, регулируемых уставом муниципального образования, принципы его разработки, принятия и порядок государственной регистрации. В соответствии с законом устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образо-

ванием самостоятельно. Порядок его разработки, принятия и изменения находится в ведении муниципального образования. Закон предусматривает два пути принятия устава муниципального образования: представительным органом местного самоуправления и населением непосредственно, т.е. местным референдумом или на сходе граждан. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований. Так, согласно ст. 9 Закона Красноярского края от 10.01.96 №8-209 (ред. от 26.03.98) «О местном самоуправлении в Красноярском крае» «государственная регистрация устава муниципального образования осуществляется управлением юстиции администрации края в месячный срок со дня его представления». По результатам рассмотрения заявления и устава орган юстиции обязан принять одно из следующих решений: а) о регистрации устава; б) об отказе в регистрации устава. Отказ в регистрации устава, равно как и регистрация устава, содержащего противоречия федеральному или областному законодательству, могут быть обжалованы в суд. Ст. 8 Федерального закона от 28.08.95 №154-ФЗ (ред. от 17.03.97) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что «основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования может быть только противоречие его Конституции Российской Федерации, законам Российской Федерации и законам субъекта Российской Федерации». Устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования (обнародования), «которое осуществляется при наличии его государственной регистрации».

Устав муниципального образования должен содержать, во-первых, наименование муниципального образования с указанием его границ и состава территории.

Во-вторых, в уставе указываются вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования. Их перечень содержится в ст. 6 Федерального закона от 28.08.95 №154-ФЗ (ред. от 17.03.97) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 8 Закона Красноярского края от 10.01.96 №8-209 (ред. от 26.03.98) «О местном самоуправлении в Красноярском крае»). Муниципальные образования вправе расширить этот перечень за счет вопросов, отнесенных к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросов, не исключенных из их ведения и не отнесенных к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти (Закон Красноярского края от 22.06.98 №3-110 «О предметах ведения муниципальных образований»).

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 уставе закрепляются структура и порядок формирования органов местного самоуправления, их наименование и полномочия. Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должности главы муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления (например, согласно ст. 21 Устава города Красноярска «на городских выборах избираются Глава города» а согласно ст. 10 Устава закрытого административно-территориального образования г. Железногорск Красноярского края избирается глава администрации). При этом следует иметь в виду, что согласно ст. 14 Федерального закона от 28.08.95 №154-ФЗ (ред. от 17.03.97) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным». Органы местного самоуправления должны быть наделены уставом муниципального

образования собственной компетенцией в решении вопросов местного значения. 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 лет. Кроме того, устав должен определять основания и порядок прекращения их полномочий. В соответствии с законом субъекта Российской Федерации устав муниципального образования устанавливает наименование и виды правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, порядок их принятия и вступления в силу (например, ст. 54 Устава города Красноярска определяет, что «систему правовых актов города образуют: решения, принятые на референдуме, нормативные и индивидуальные акты городского Совета и администрации города»). 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. Уставом муниципального образования

в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (например, ст. 27, 36 Устава закрытого административно-территориального образования г. Железнодорожск Красноярского края).

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 субъектов Российской Федерации.

Кроме устава на муниципальном уровне принимаются и другие нормативные правовые акты, регламентирующие отдельные вопросы организации и деятельности местного самоуправления: регламенты представительных органов, положения о территориальном общественном самоуправлении и др. (например, Регламент Городского Совета закрытого административно-территориального образования город Железнодорожск Красноярского края (утв. решением Городского Совета от 27.02.97 №2-11П) (ред. от 23.06.98).

Глава 3. ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Перечень рассматриваемых вопросов:

- *Понятия предметов ведения и полномочий местного самоуправления.*
- *Полномочия органов местного самоуправления в сферах социально-экономического развития, муниципальной собственности, финансовой, бюджетной и налоговой деятельности.*
- *Полномочия органов местного самоуправления в области использования и охраны земли, недр и других природных ресурсов.*
- *Полномочия органов местного самоуправления в области строительства, транспорта и связи.*
- *Полномочия органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства, бытового и торгового обслуживания.*
- *Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной области.*
- *Полномочия органов местного самоуправления в области обеспечения общественной безопасности и правопорядка.*
- *Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.*

Понятия предметов ведения и полномочий местного самоуправления.

При определении понятий «вопросы местного значения» и «предметы ведения местного самоуправления» следует иметь в виду несколько обстоятельств.

Во-первых, под предметами понимается то, на что направлено какое-либо действие: объект (сфера деятельности).

Во-вторых, в ст.6 ФЗ, озаглавленной «предметы ведения местного самоуправления» к вопросам местного значения, относятся разного плана вопросы.

В-третьих, некоторые полномочия местного самоуправления осуществляются населением непосредственно, в частности, путём местных выборов, местного референдума (сходов, собраний) – ст. 130 Конституции, ст. 8, 13, 25 ФЗ.

В-четвёртых, муниципальные образования вправе также принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесённые к вопросам местного значения законами субъектов РФ.

Под понятием вопросов местного значения понимается круг дел (объектов), решение которых обеспечивает локальную (для заданной территории) жизнедеятельность муниципального образования и удовлетворение потребностей его жителей.

Предмет ведения местного самоуправления можно определить как круг закреплённых нормами муниципального права объектов, сфер деятельности (вопросы местного значения, а также вопросы по отдельным государственным полномочиям, которыми наделены органы местного самоуправления).

Законодательство РФ позволяет выделить следующие основные сферы деятельности органов местного самоуправления:

- полномочия органов местного самоуправления по вопросам муниципальной собственности в финансовой, бюджетной и налоговой сферах;
- в области использования и охраны земли, недр и других природных ресурсов;
- в области строительства, транспорта и связи;
- в области жилищно-коммунального хозяйства, бытового и торгового обслуживания;
- в социально-культурной области;

- в области обеспечения общественной безопасности и правопорядка;
- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В названных сферах правовое регулирование осуществляется федеральными законами, другими федеральными нормативными правовыми актами, в которых содержатся муниципально-правовые нормы.

Полномочия органов МСУ в сферах социально-экономического развития, муниципальной собственности, финансовой, бюджетной и налоговой деятельности.

Одной из важных задач местного самоуправления является обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования, увеличение его экономического потенциала. О местном самоуправлении можно говорить лишь тогда, когда оно обеспечено экономически.

Экономическую основу местного самоуправления образует муниципальная собственность, которая равным образом с государственной, частной и иными формами собственности признаётся и защищается государством.

Основу формирования муниципальной собственности составило постановление Верховного Совета Российской Федерации «О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краёв, областей, автономно области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 г.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью.

Основными полномочиями органов местного самоуправления являются:

- принятие устава МО и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- установление официальной символики МО;
- создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;
- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральным законом;
- организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, голосования по вопросам изменения границ МО;
- принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития МО.
- учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов;
- учреждение международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральным законодательством;
- иные полномочия в соответствии с законодательством РФ и уставом МО.

Органы МСУ и органы местного самоуправления городских округов вправе в соответствии с уставами МО принимать решения о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения поселений и городских округов. К социально значимым работам могут быть отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки.

К выполнению социально значимых работ могут привлекаться совершеннолетние трудоспособные жители поселений и городских

округов в свободное от основной работы или учёбы время на безвозмездной основе не более чем один раз в три месяца. При этом продолжительность социально значимых работ не может составлять более четырёх часов подряд.

Органы местного самоуправления выполняют функции по организации местных финансов во взаимодействии с финансово-кредитными организациями, действующими как на территории соответствующего муниципального образования, так и за его пределами.

При развитии рынка местных финансов, местных финансово-кредитных организаций в порядке, предусмотренном законодательством РФ и законодательством субъектов РФ органы местного самоуправления вправе:

- выбирать из числа банков уполномоченный банк путём проведения открытого конкурса;
- осуществлять эмиссию муниципальных облигаций и жилищных сертификатов.

В целях управления средствами местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета представительный орган местного самоуправления вправе создавать муниципальное казначейство за счёт средств местного бюджета.

Органы МСУ взаимодействуют с территориальными органами Главного управления федерального казначейства Министерства финансов РФ:

- заключают соглашение об обслуживании исполнения местных бюджетов;
- вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание муниципальных услуг;
- выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования.

Исполнительные органы МСУ осуществляют размещение муниципального заказа на выполнение работ (оказание услуг) финансируемых за счёт средств местного бюджета, на основе открытого конкурса.

В доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов РФ.

Представительные органы МСУ предоставляют:

1. Налоговые кредиты;
2. Отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в местные бюджеты.

Органы МСУ в установленном порядке и размерах получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования.

Представительный орган МСУ:

- вправе за счёт средств местного бюджета создавать муниципальную налоговую службу для сбора местных налогов;
- образуют целевые внебюджетные фонды, резервные фонды органов МСУ в порядке и на условиях, установленных законодательством РФ.

Исполнительный орган МСУ ежеквартально информирует представительный орган МСУ о расходовании средств резервного фонда.

Органы МСУ вправе выпускать муниципальные займы и лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения.

Организация межбюджетных отношений органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ осуществляется на основе федеральных законов и законов субъектов РФ. Они строятся на принципах:

- взаимной ответственности;
- применения единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности;
- выравнивания доходов МО;
- максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;
- гласности межбюджетных отношений и других принципах.
- Полномочия главы муниципального образования.

Глава МО является высшим должностным лицом МО и наделяется уставом МО следующими собственными полномочиями по решению вопросов местного значения:

- избирается на муниципальных выборах населением либо представительным органом МО из своего состава;
- в случае избрания на муниципальных выборах населением либо входит в состав представительного органа МО с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию;
- в случае избрания представительным органом МО является председателем представительного органа МО;
- не может быть одновременно председателем представительного органа МО и главой местной администрации;
- представляет МО в отношениях с другими МО, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени МО;
- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом МО, нормативно-правовые акты, принятые представительным органом МО;
- издаёт в пределах своих полномочий правовые акты;

– вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа МО.

Глава МО подконтролен и подотчётен населению и представительному органу МО. Полномочия главы МО прекращаются досрочно в случаях, указанных в ФЗ о МСУ. Полномочия местной администрации муниципального образования и его главы.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган) МО наделяется уставом МО полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ ФЗ о МСУ и законами субъектов РФ.

Местной администрацией руководит глава местной администрации (руководитель муниципалитета) на принципах единоначалия.

Главой местной администрации может быть либо глава МО, если он был избран населением, либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту или по конкурсу. Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом МО из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Местная администрация обладает правом юридического лица.

Структура местной администрации утверждается представительным органом МО по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случаях, определённых ФЗ о МСУ.

От имени МО приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица МСУ в соответствии с уставом МО.

Органы МСУ, которые наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с ФЗ. Представительный орган МО и местная администрация как юридические лица действуют на основании ФЗ «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям от 12.01.1996 г. №7-ФЗ.

Полномочия контрольного органа и избирательной комиссии муниципального образования.

Контрольный орган МО (контрольно-счётная палата, ревизионная комиссия и др.) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчёта о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган МО формируется на муниципальных выборах или представительным органом МО в соответствии с уставом МО.

Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом МО, подлежат опубликованию (обнародованию).

Органы и должностные лица МСУ обязаны представлять в контрольный орган по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

Избирательная комиссия МО организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосова-

ния по отзыву депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ, голосования по вопросам изменения границ МО, преобразования МО.

Полномочия органов МСУ в области использования и охраны земли, недр и других природных ресурсов.

Органы МСУ наделены значительными правами в области использования и охраны земли, недр и других природных ресурсов на территории муниципального образования.

Одним из главных элементов современной земельной реформы является формирование земельных отношений в муниципальных образованиях. Земельная реформа коренным образом изменила земельные отношения, так как появились различные формы собственности, земля становится объектом гражданско-правовых сделок. Как объект недвижимости она включается в систему рыночного оборота:

- путём совершения купли-продажи;
- залога;
- наследования;
- аренды.

Земельные отношения приобрели имущественный характер.

Органы местного самоуправления:

- планируют использование земли;
- взимают плату за землю;
- организуют проведение работы по землеустройству;
- оформляют права собственности на землю;
- участвуют в осуществлении контроля.

Правовую основу полномочий органов МСУ в области земельных отношений составляет ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Закон РФ «О недрах».

В соответствии с законодательством, представительный орган местного самоуправления в области использования и охраны земли:

- определяет порядок предоставления и изъятия земельных участков;
- устанавливает границы земель, передаваемые в ведение другим МО;
- устанавливает зоны санитарной охраны водных объектов в соответствии с требованиями санитарных норм.

Местная администрация в области земельных отношений обладает следующими полномочиями:

- предоставляет в установленном порядке в пожизненное наследуемое владение, бессрочное (постоянное) и временное пользование, передаёт в собственность и сдаёт в аренду, изымает земельные участки в пределах черты МО, а также из фонда других земель (запаса);
 - регистрирует права собственности на землю, права землеустройства, землепользования, договоры на временное пользование земельными участками и договоры аренды;
 - планирует использование земель, находящихся в ведении МО;
 - взимает плату за землю;
 - осуществляет государственный контроль за использованием и охраной земель;
 - защищает права собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов;
 - разрешает в пределах своей компетенции земельные споры;
 - организует проведение работ по землеустройству;
 - обеспечивает защиту окружающей природной среды.

Важную роль по охране недр и рациональному их использованию отводится МСУ.

В компетенцию органов МСУ входят:

1) участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков;

2) развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;

3) разрешения на разработку месторождений полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;

4) приостановление работ, связанных с использованием недрами в случаях нарушения Закона РФ «О недрах»;

5) контроль за использованием и охраной недр;

6) введение ограничений на пользование участками недр на территории:

- населённых пунктов;
- пригородных зон;
- объектов промышленности;
- транспорта и связи в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни, здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде.

Составной частью среды обитания является животный мир. Организация охраны животного мира осуществляется органами МСУ. Предоставление в пользование животного мира должно проходить согласно с учётом интересов местного населения.

Органы МСУ участвуют в охране окружающей среды на территории муниципального образования:

- планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение природоохранных мероприятий;
- координация деятельности экологических служб;

- выдача разрешений на отдельные виды природопользования, выбросы и сбросы вредных веществ, захоронение токсичных отходов;

- организация охраны памятников;

- обеспечение населения необходимой экологической информацией.

- Органы МСУ на территории муниципального округа в области использования атомной энергии обеспечивают:

- участие в обсуждении и решении вопросов размещения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

- принятие решений о размещении радиационных источников;

- участие в проведении экологической экспертизы использования атомной энергии.

- Другим опасным для населения, окружающей среды и среды обитания результатом научно-технического прогресса является производство (и уничтожение) химического оружия:

- участие муниципальных органов в организации проведения экологической экспертизы;

- финансирование общественной экологической экспертизы (за счёт собственных средств общественных организаций, целевых добровольных денежных взносов).

Полномочия органов МСУ в области строительства, транспорта и связи.

Деятельность органов местного самоуправления в области градостроительства направлена на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека. Правовое регулирование деятельности органов МСУ в области градостроительства осуществляется ФЗ «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в РФ», Градостроительным кодексом РФ и другими федеральными законами, иными правовыми актами.

Органы МСУ:

- осуществляют планировку и регулируют застройку муниципальных образований;
- могут принимать нормативные правовые акты;
- могут определять порядок участия граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ в ведении МО в области градостроительства находятся:

- принятие и изменение правил застройки;
- утверждение и реализация градостроительной документации;
- разработка проектов черты городских и сельских поселений;
- организация и проведение инвентаризации земель, других объектов недвижимости городских и сельских поселений;
- организация ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности;
- выдача разрешений на строительство объектов недвижимости;
- разрешение споров в области градостроительной деятельности.

Полномочия выборных и других органов местного самоуправления и должностных лиц МСУ в области градостроительства устанавливаются уставами МО в соответствии с законодательством РФ о местном самоуправлении.

Органы МСУ вправе вводить дополнительные требования к проектам застройки в соответствии с местными условиями:

- в зонах охраны памятников истории и культуры;
- по озеленению территорий;

- по размещению архитектурных объектов малых форм, рекламы, вывесок.

В области муниципального дорожного строительства и содержания дорог местного значения органы МСУ организуют за счёт собственных средств и на долевых началах строительство и ремонт.

Значительная работа проводится органами МСУ по благоустройству и озеленению территории МО, в области транспортно-обслуживания и обеспечения граждан услугами связи:

- организуют благоустройство населённых пунктов;
- контролируют благоустройство производственных территорий;
- организуют с целью обеспечения занятости населения общественные оплачиваемые работы по благоустройству за счёт средств местного бюджета.

При организации транспортного обслуживания населения органы МСУ:

- осуществляют контроль за работой транспортных предприятий;
- утверждают маршруты и графики движения местного транспорта, обеспечивают учёт автомобилей и др.

Органы МСУ способствуют удовлетворению потребностей населения в услугах почтовой связи общего пользования.

Полномочия органов МСУ в области жилищно-коммунального хозяйства, бытового и торгового обслуживания населения.

В указанной области деятельность органов МСУ направлена на обеспечение в рамках своих полномочий социальных гарантий жилищных прав граждан (государственной, муниципальной, частной собственности).

В настоящее время частные предприятия занимаются строительством жилья. Существует рынок жилья, и граждане могут приобретать жильё в собственность.

Органы МСУ осуществляют следующие полномочия:

- устанавливают порядок передачи и продажи жилья;
- устанавливают порядок использования нежилых помещений и распоряжения ими;
- утверждают правила учёта граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий;
- утверждают порядок признания жилых домов, помещений непригодными для постоянного проживания.

В целях обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания органы местного самоуправления:

- устанавливают местные цены и тарифы на товары и услуги;
- устанавливают правила торговли и обслуживания населения;
- организуют эксплуатацию предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- контролируют соблюдение цен и правил торговли, санитарное состояние мест торговли;
- организуют закупку, хранение, переработку и продажу сельскохозяйственных продуктов;

Органы местного самоуправления в целях защиты прав потребителей на территории МО должны:

- рассматривать жалобы потребителей;
- анализировать договоры, заключаемые продавцами, исполнителями, изготовителями;
- при выявлении товаров ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, незамедлительно извещать об этом федеральные органы исполнительной власти;

Органами МСУ осуществляется организация похоронного дела и оказания ритуальных услуг:

- создаваемые, а также существующие места погребения не подлежат сносу и могут быть перенесены по решению органов МСУ в случае угрозы постоянных затоплений, оползней, после землетрясений;
- порядок деятельности общественных, вероисповедальных и воинских кладбищ, крематориев, определяется органами местного самоуправления;
- отвод земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами МСУ в соответствии с земельным законодательством, ФЗ «О погребении и похоронном деле» от 12.01.1996, №3, ст.146.

Полномочия органов МСУ в социально-культурной области.

Эта сфера деятельности органов МСУ охватывает вопросы образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и защиты населения. Конституция РФ (ст.43) гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность образования.

Роль органов МСУ в организации и развитии муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан составляют ФЗ «О медицинском страховании граждан в РФ», ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и другие нормативно-правовые акты.

К полномочиям органов МСУ по регулированию отношений в области функционирования и охраны курортов, лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов относятся:

- предложения о признании территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом местного значения;
- освоение земель оздоровительного и рекреационного значения;
- привлечение материально-технических ресурсов, развитие сервиса, использование зарубежного опыта в развитии курортов.

Конституция РФ в ст.44 гарантирует каждому право на участие в культурной жизни и пользовании учреждениями культуры.

Важной функцией органов МСУ является обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения.

Под защитой государства находятся материнство и детство, семья.

Полномочия органов МСУ в области обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

Органы МСУ во взаимодействии с правоохранительными и правоприменительными государственными органами обеспечивают общественную безопасность и общественный порядок.

Финансирование милиции осуществляется за счёт средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, а также местных бюджетов. Органы МСУ вправе самостоятельно увеличивать расходы на содержание милиции. Внебюджетные средства используются для улучшения материально-технического обеспечения подразделений милиции. По соглашению с соответствующими органами МСУ назначаются на должность начальники отделов внутренних дел районов, городов и иных МО, а также начальники милиции.

В соответствии с законом «О милиции» Указом Президента РФ от 12.02.1993 г. утверждено «Положение о милиции общественной безопасности (местной милиции) в РФ».

Органы МСУ в пределах своей компетенции самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения, вопросы в области пожарной безопасности.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в области:

- обороны;
- мобилизационной подготовки и мобилизации;
- гражданской обороны;
- градостроительства;
- использования и охраны водных объектов;
- охраны и использования объектов животного мира;
- безопасного обращения с агрохимикатами;
- использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов в соответствии с законодательством РФ;
- при проведении работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия.

Наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями влечёт за собой ряд правовых последствий для государственной власти:

Во-первых, обязательна передача необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств;

Во-вторых, органы государственной власти приобретают полномочия по контролю за реализацией переданных полномочий;

В-третьих, несмотря на то, что органы МСУ реализуют переданные им полномочия под свою ответственность, при определённых условиях эта ответственность может быть солидарной.

Глава 4. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Перечень рассматриваемых вопросов:

- *Типы и территории муниципальных образований.*
- *Границы муниципальных образований.*
- *Изменение границ муниципального образования.*
- *Преобразование муниципальных образований.*
- *Упразднение поселений. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях*

Типы и территории муниципальных образований.

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

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

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотре-

но три типа муниципальных образований (с закреплением за каждым из них присущих ему полномочий).

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

Сельское поселение – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

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

Второй тип – муниципальные районы, объединяющие территории нескольких поселений.

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

Муниципальный район – это несколько поселений или поселений и межселенных территорий (территорий, находящихся вне границ поселений), объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы

местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

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

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

Муниципальным образованием является также внутригородская территория города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В 2005 г. в субъектах Российской Федерации были определены границы 24274 муниципальных образований, из них 20112 – сельских поселений, 1823 – городских поселения, 1819 – муниципальных районов и 520 – городских округов.

Границы муниципальных образований.

В статье 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указаны требования к установлению и изменению границ муниципальных образований. Это следующие требования:

1. Территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения (за исключением исторически сложившихся земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационных земель, земель для развития поселения) могут не включаться в состав территорий поселений;

2. Территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов;

3. Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;

4. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;

5. В состав территории городского поселения может входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями);

6. В состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый

(для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый);

7. Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения;

8. В соответствии с законами субъекта Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения региона и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;

9. На территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения, и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте;

10. Административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района;

11. Границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района – с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;

12. Территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;

13. Территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

14. Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

15. Границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами;

16. Территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающих муниципальных районов вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами.

При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения осуществляется региональными законами.

К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в России.

К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза выше средней плотности сельского населения в России. Перечень субъектов Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой или же высокой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Федерации. Эти перечни могут изменяться не чаще одного раза в пять лет.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707р утверждены перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения, а также перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с высокой плотностью населения.

Изменение границ муниципального образования.

Согласно ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации изменение границ территорий, в которых осуществляется местное

самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. В соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменение границ муниципального образования осуществляется региональным законом по инициативе населения, органов местного самоуправления, федеральных и региональных органов государственной власти.

Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним региональным законом для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Региональный закон об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования по вопросу изменения границ муниципального образования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, осуществляет-

ся с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования по вопросу изменения границ муниципального образования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закреплена гарантия для недопущения инициирования процедуры изменения границ поселений по инициативе органов публичной власти в случае снижения числа жителей таких поселений.

В части 5 ст. 12 этого Федерального закона установлено, что уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% минимальной численности населения (т.е. сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой

плотностью населения – менее 3000 человек каждый)) после установления законами субъектов Федерации границ поселений не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, федеральными и региональными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

Преобразование муниципальных образований.

Преобразование муниципальных образований – это объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Согласно ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» преобразование муниципальных образований осуществляется региональными законами по инициативе населения, органов местного самоуправления, федеральных и региональных органов государственной власти в соответствии с данным Федеральным законом. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним региональным законом для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Региональный закон о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования по вопросу преобразования муниципального образования либо на сходах граждан.

Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. При этом поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.

Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования по вопросу преобразования муниципального образования либо на сходах граждан.

Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования по вопросу преобразования муниципального образования, проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Упразднение поселений.

Практика реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (особенно в малонаселенных субъектах Российской Федерации) выявила необходимость законодательной регламентации вопросов упразднения поселений.

Упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет менее 100 человек решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории.

Упразднение поселений осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, региональных или федеральных органов государственной власти. Инициатива населения об упразднении поселения оформляется решением об упразднении поселения, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об упразднении поселения оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Упразднение поселений осуществляется с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. При этом закон субъекта Российской Федерации об упразднении поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях.

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, органов местного самоуправления, региональных или федеральных органов государственной власти. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. Инициатива органов мест-

ного самоуправления, органов государственной власти о создании на межселенной территории вновь образованного муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с согласия населения муниципального района, выраженного представительным органом данного муниципального района. При этом закон субъекта Российской Федерации о создании на межселенной территории вновь образованного поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления муниципального района, в период кампании местного референдума. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

Глава 5. МЕТОДИКА (ОПИСАНИЕ) САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ И ЗАДАНИЯ ПО ДИСЦИПЛИНЕ

5.1. Методика изучения дисциплины и дидактические материалы

Самостоятельная работа студента начинается с внимательного ознакомления с содержанием учебного курса. Изучение каждой темы следует начинать с внимательного ознакомления с набором вопросов. Они ориентируют студента, показывают, что он должен знать по данной теме. Вопросы темы как бы накладываются на соответствующую главу избранного учебника или учебного пособия. В итоге должно быть ясным, какие вопросы темы учебного курса и с какой глубиной раскрыты в конкретном учебном материале, а какие вообще опущены. Требуется творческое отношение и к самому содержанию дисциплины. Вопросы, составляющие ее содержание, обладают разной степенью важности. Есть вопросы, выполняющие функцию логической связки содержания темы и всего курса, имеются вопросы описательного или разъяснительного характера, а также исторического экскурса в область изучаемой дисциплины. Все эти вопросы не составляют сути понятийного, концептуального содержания темы, но необходимы для целостного восприятия изучаемых проблем. Изучаемая дисциплина имеет свой категориально-понятийный аппарат. Научные понятия – это та база, на которой строится каждая наука.

Понятия – узловые, опорные пункты как научного, так и учебного познания, логические ступени движения в учебе от простого к сложному, от явления к сущности. Без ясного понимания понятий учеба крайне затрудняется, а содержание приобретенных знаний становится тусклым, расплывчатым. Студент должен понимать, что самостоятельное овладение знаниями является глав-

ным, определяющим. Высшая школа создает для этого необходимые условия, помогает будущему высококвалифицированному специалисту овладеть технологией самостоятельного производства знаний. В самостоятельной работе студентам приходится использовать литературу различных видов: первоисточники, монографии, научные сборники, хрестоматии, учебники, учебные пособия, журналы и др. Изучение курса предполагает знакомство студентов с большим объемом научной и учебной литературы, что, в свою очередь, порождает необходимость выработки у них рационально-критического подхода к изучаемым источникам.

Чтобы не «утонуть» в огромном объеме рекомендованных ему для изучения источников, студент, прежде всего, должен научиться правильно их читать. Правильное чтение рекомендованных источников предполагает следование нескольким несложным, но весьма полезным правилам. Предварительный просмотр книги включает ознакомление с титульным листом книги, аннотацией, предисловием, оглавлением. При ознакомлении с оглавлением необходимо выделить разделы, главы, параграфы, представляющие для вас интерес, бегло их просмотреть, найти места, относящиеся к теме (абзацы, страницы, параграфы), и познакомиться с ними в общих чертах.

Научные издания сопровождаются различными вспомогательными материалами – научным аппаратом, поэтому важно знать, из каких основных элементов он состоит, каковы его функции. Знакомство с книгой лучше всего начинать с изучения аннотации – краткой характеристики книги, раскрывающей ее содержание, идейную, тематическую и жанровую направленность, сведения об авторе, назначение и другие особенности. Аннотация помогает составить предварительное мнение о книге. Глубже понять содержание книги позволяют вступительная статья, в которой дается оценка содержания книги, затрагиваемой в ней проблема-

тики, содержится информация о жизненной и творческой биографии автора, высказываются полемические замечания, разъясняются отдельные положения книги, даются комментарии и т.д. Вот почему знакомство с вступительной статьей представляется очень важным: оно помогает студенту сориентироваться в тексте работы, обратить внимание на ее наиболее ценные и важные разделы. Той же цели содействует знакомство с оглавлением, предисловием, послесловием.

Весьма полезными элементами научного аппарата являются сноски, комментарии, таблицы, графики, списки литературы. Они не только иллюстрируют отдельные положения книги или статьи, но и сами по себе являются дополнительным источником информации для читателя. Если читателя заинтересовала какая-то высказанная автором мысль, не нашедшая подробного освещения в данном источнике, он может обратиться к тексту источника, упоминаемого в сноске, либо к источнику, который он может найти в списке литературы, рекомендованной автором для самостоятельного изучения. Существует несколько форм ведения записей: план (простой и развернутый); наиболее краткая форма записи прочитанного, представляющая собой перечень вопросов, рассматриваемых в книге или статье.

Развернутый план представляет собой более подробную запись прочитанного, с детализацией отдельных положений и выводов, с выпиской цитат, статистических данных и т.д. Развернутый план — неоценимый помощник при выступлении с докладом на конкретную тему на семинаре, конференции; – тезисы – кратко сформулированные положения, основные положения книги, статьи. Как правило, тезисы составляются после предварительного знакомства с текстом источника, при его повторном прочтении. Они помогают запомнить и систематизировать информацию.

Составление конспектов. Большую роль в усвоении и повторении пройденного материала играет хороший конспект, содержащий основные идеи прочитанного в учебнике и услышанного в лекции. Конспект – это, по существу, набросок, развернутый план связного рассказа по основным вопросам темы. В какой-то мере конспект рассчитан (в зависимости от индивидуальных особенностей студента) не только на интеллектуальную и эмоциональную, но и на зрительную память, причем текст конспекта нередко ассоциируется еще и с текстом учебника или записью лекции. Поэтому легче запоминается содержание конспектов, написанных разборчиво, с подчеркиванием или выделением разрядкой ключевых слов и фраз; по той же причине очень трудно (если не невозможно) готовиться по чужим конспектам.

5.2. Рефераты и эссе

Реферат (лат. *refere* докладывать, сообщать): 1) доклад на определенную тему, включающий обзор соответствующих литературных и других источников; 2) изложение содержания научной работы, книги, статьи. Реферат позволяет использовать приобретенные навыки работы с литературными источниками, способствует развитию аналитических способностей. Структура реферата должна включать в себя следующие пункты: Оглавление. Введение. Глава 1. §1, §2. Заключение. Список использованной литературы.

Во введении необходимо кратко раскрыть актуальность темы реферата, дать краткую характеристику использованной при его подготовке научной литературы, сформулировать его цель и задачи. Цель и задачи реферата обуславливают его структуру. Названия глав и параграфов должны отражать сформулированные во введении задачи. Название глав и параграфов не должно совпадать с названием реферата.

В заключении формулируются основные выводы, делаются обобщения по проделанной работе. Научный аппарат реферата должен быть оформлен в соответствии с правилами. В частности, все приводимые в реферате цитаты (прямые или косвенные) должны иметь соответствующую сноску на источник.

Эссе (essay, англ. очерк, попытка, проба) представляет собой сжатое изложение какого-либо вопроса, отражающее индивидуальную позицию автора. Выполнение данного вида работы требует от студентов умения анализировать материал, размышлять на заданные темы и в краткой форме излагать свои мысли. В эссе студент должен определить свое отношение к рассматриваемой проблеме, дать свое собственное решение поставленной задачи. Критерии оценки эссе: соответствие содержания теме; обоснованность, чёткость, лаконичность; самостоятельность выполнения работы (наличие индивидуальной позиции автора); соответствие формальным требованиям.

Предлагаемый порядок работы:

1. Найти 3–5 источников по теме эссе;
2. Прочитать и обобщить изученный материал;
3. Выбрать наиболее важные с вашей точки зрения моменты и составить набросок эссе (общие положения, цитаты, графики, схемы и др.);
4. Оценить, соответствует ли ваш предварительный вариант теме эссе;
5. Сделать акцент на тех положениях, которые отражают ваш индивидуальный подход (представить «изюминку» работы);
6. Проконсультироваться при необходимости с преподавателем;
7. Оформить работу и сдать ее.

Темы рефератов и эссе

1. Необходимость и актуальность управления обществом.
2. Управление как деятельность, отношение и воздействие.

3. Сущность и специфика управляющего воздействия.
4. Управление как рефлексивная форма воспроизводственной деятельности и преодоление противоречий.
5. Статичный интенсивный и деструктивный типы воспроизводства.
6. Управление в традиционной, либеральной и промежуточной цивилизациях.
7. Решение как центральное звено управления.
8. Государственное управление. Понятие и принципиальные особенности.
9. Системность как неотъемлемое свойство государственного управления.
10. Представление о субъекте и объекте государственного управления. Система субъектно-объектных зависимостей.
11. Прямые и обратные связи в системе государственного управления.
12. Социальный механизм формирования и реализации государственного управления.
13. Цели государственного управления. Определяющие моменты процесса их выдвижения.
14. Понятие и содержание методов государственного управления.
15. Государственное управление и идеология.
16. Управленческая сущность демагогии и кампанейщины.
17. Государство как субъект управления общественными процессами.
18. Значение политического режима для облика государственного управления.
19. Понятие государственной власти. Разнообразие ее аспектов.
20. основополагающие принципы власти, способствующие реальному управлению.
21. Организационная структура государственного управления.

22. Принцип разделения властей как основа государственного управления

23. Бюрократия. Ее значение и место в управлении обществом.

24. Первое лицо и правящая элита. Отечественные особенности их облика и деятельности.

25. Стиль государственного управления. Сущность, специфика и сочетание разных стилей.

26. Особенности авторитарного стиля управления.

27. Характеристика демократического стиля управления.

28. Либеральный стиль управления и его черты.

29. Общество как объект управления. Его специфические черты.

30. Общество как социальное явление.

31. Общественные функции государства.

32. Понятие раскола. Общество, пораженное расколом и управление им.

33. Понятие реформы. Отличие отечественных реформ от западных.

34. Исторический опыт российских реформ государственного управления.

5.3. Выполнение практических заданий

Одной из активных форм самостоятельной работы студента является практическое задание на определенную тему. В ходе работы над темой происходит изучение источников по теории и практике государственного управления, знакомство с научной литературой. Открывается возможность научиться профессионально анализировать как источниковедческую, так и научную и учебную литературу. Творческая работа над практическим заданием имеет несколько этапов.

На первом этапе происходит: определение темы практического задания, ознакомление с содержанием курса, где излагаются основные проблемы; изучение нормативно-правовых документов; изучение литературы – первоисточников, монографий, статей и др. В списке литературы содержатся те источники, работа с которыми будет способствовать развитию у студентов умения находить правильный ответ на поставленный вопрос, а также анализировать и содержательно излагать поставленный вопрос. При выполнении практического задания использование учебников возможно лишь в методологическом, но не в содержательном плане. На этом этапе происходит первоначальное ознакомление с литературой, которая рекомендована в списке дополнительной литературы. Студент должен составить план работы, выделить наиболее важные вопросы по теме практического задания. Таким образом, первый этап – это вхождение в тему (проблему), накопление и осмысление знаний, анализ источниковедческой базы по проблеме. Этот этап завершается составлением логико-структурной схемы практического задания.

Второй этап носит аналитически-поисковый характер. Анализируя рекомендованную литературу, дополняя ее новыми материалами, автор практического задания ищет ответы на вопросы плана. На этом этапе, как и на первом, делаются необходимые выписки, но они носят уже более осознанный характер, сопровождаются комментариями, своими суждениями. Это уже заготовка материала для ответа на практическое задание. На этом этапе завершается работа над его структурой.

Третий этап – ответ на практическое задание по разработанной логико-структурной схеме. Здесь автор приобретает очень ценное качество: писать грамотно, логично, своими словами, то есть пытаться формировать свой стиль изложения материала, свою логику мышления. Ответ на практическое задание должен содер-

жать различные точки зрения по проблеме с обязательным собственным (студента) анализом проблемы и выводами.

Тема 1. Предмет и основные элементы методологии государственного управления. 1. Составьте схему функций государства. 2. Заполните таблицу: Методологические установки и подходы к государственному управлению. Описание.

Тема 2. Форма правления как элемент формы государства. 1. Составьте схему разновидностей форм правления. 2. Заполните таблицу: Парламентская республика. Описание.

Тема 3. Роль государства в экономике. 1. Составьте схему функций государственного регулирования экономики. 2. Заполните таблицу: Основные инструменты государственного регулирования экономики. Описание.

Тема 4. Государственное управление в сфере социальных отношений. 1. Составьте схему системы государственного управления образованием и наукой. 2. Заполните таблицу: Социальная сфера жизни общества. Описание.

Тема 5. Бюджетная система. Программа социально-экономического развития. 1. Составьте схему доходов и расходов бюджетов разных уровней. 2. Заполните таблицу: Программа социально-экономического развития страны. Описание.

Тема 6. Налоговая политика государства. 1. Составьте схему региональных налогов. 2. Заполните таблицу: Налоговая система РФ. Описание.

Тема 7. Государственное регулирование рынков и региональная интеграция. 1. Составьте схему межрегионального экономического взаимодействия. 2. Заполните таблицу: Основные теории, посвященные анализу функционирования рынка регионов. Описание.

Тема 8. Президент как высшее должностное лицо Российской Федерации 1. Составьте схему порядка избрания и вступления в

должность. Президента РФ. 2. Заполните таблицу: Компетенция Президента РФ. Описание.

Тема 9. Законодательная власть в Российской Федерации. 1. Составьте схему компетенции Государственной Думы Федерального собрания РФ. 2. Заполните таблицу: Компетенция Совета Федерации Федерального собрания РФ. Описание.

Тема 10. Исполнительная власть в Российской Федерации. 1. Составьте схему структуры органов исполнительной власти РФ. 2. Заполните таблицу: Компетенция Правительства РФ. Описание.

Тема 11. Судебная власть в Российской Федерации. 1. Составьте схему правового положения, компетенции, порядка деятельности Конституционного Суда РФ. 2. Заполните таблицу: Верховный Суд РФ: правовое положение, компетенция, порядок деятельности. Описание.

Тема 12. Региональные системы государственного управления РФ. Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. 1. Составьте схему моделей организации системы исполнительной власти субъектов РФ. 2. Заполните таблицу: Система исполнительной власти, в которой высшее должностное лицо возглавляет коллегиальный высший исполнительный орган, при этом руководитель высшего исполнительного органа государственной власти (председатель правительства) иное лицо. Описание.

Тема 13. Возникновение и развитие местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования. Глава муниципального образования. 1. Составьте схему структуры органов местного самоуправления. 2. Заполните таблицу: Виды муниципальных образований. Описание.

Тема 14. Местная администрация. Контрольный орган муниципального образования 1. Составьте схему порядка назначения главы местной администрации муниципального образования.

2. Заполните таблицу: Формирование контрольного органа муниципального образования. Описание.

Тема 15. Муниципальная служба и муниципальные служащие. 1. Составьте схему правового положения муниципальных служащих. 2. Заполните таблицу: Признаки муниципальной службы. Описание.

Тема 16. Административная реформа в Российской Федерации. 1. Составьте схему этапов осуществления административной реформы. 2. Заполните таблицу: Основные положения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Описание.

Тема 17. Эффективность государственного управления. 1. Напишите формулу оценки эффективности деятельности (и управления деятельностью). 2. Заполните таблицу: Система оценки эффективности государственного управления. Описание.

Тема 18. Ответственность в государственном и муниципальном управлении. 1. Схематично изобразите правонарушения в сфере государственного и муниципального управления: 2. Заполните таблицу: Ответственность государственных и муниципальных органов, служащих за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления.

5.4. Написание курсовой работы

Курсовая работа – самостоятельное научное сочинение студента на заданную тему. Она выполняется с целью углубленного изучения материала, с одновременным развитием навыков самостоятельной научно-исследовательской работы. Курсовая работа должна содержать введение, две главы и заключение. Во введении необходимо раскрыть актуальность темы, ее практическое значе-

ние. В первой главе излагаются теоретические аспекты исследования. Студенту необходимо ознакомиться с имеющейся литературой, чтобы раскрыть теоретические положения выбранной темы, выразить собственное мнение по предмету исследования. Вторая глава должна содержать анализ конкретного практического материала. В результате проведенного анализа, студенту нужно сделать выводы.

Примерная тематика курсовых работ (проектов):

1. Государственная политика в области труда и занятости.
2. Социальная политика государства.
3. Государственное управление отраслями социальной сферы.
4. Государственное регулирование финансовой сферы.
5. Управление государственным имуществом.
6. Управление топливно-энергетическим комплексом.
7. Управление агропромышленным комплексом.
8. Государственное управление конфликтными ситуациями.
9. Государственное управление в сфере борьбы с терроризмом.
10. Институт президентства в РФ.
11. Законодательная власть в РФ.
12. Государственное управление промышленностью.
13. Организационная структура местной администрации.
14. Конституционно-правовые основы местного самоуправления.
15. Административно-территориальное устройство РФ и его особенности.
16. Разграничение полномочий федеральных и региональных органов государственной власти.
17. Структура органов исполнительной власти в РФ.
18. Представительные органы власти субъектов РФ.
19. Судебная власть в РФ.
20. Признаки муниципального образования.
21. Государственное управление чрезвычайными ситуациями.

22. Разработка и реализация государственной политики.
23. Особенности муниципальной службы в РФ.
24. Организационная структура управления и ее типология.
25. Состав органов муниципального управления и их полномочия.
26. Профессиональная культура государственного управления.
27. Проблемы взаимоотношений федеральных и региональных органов государственной власти.
28. Функции государственного управления.
29. Контроль в системе государственного и муниципального управления.
30. Основные принципы и направления государственной кадровой политики
31. Территориальное общественное самоуправление.
32. Город как муниципальное образование.
33. Законность и ответственность в государственном и муниципальном управлении.
34. Борьба с коррупцией в государственном управлении.
35. Использование информационных технологий в государственном и муниципальном управлении.
36. Кадровое обеспечение муниципального управления.
37. Планирование и принятие решений в процессе государственного и муниципального управления.
38. Федеральные округа как особый уровень государственно-административного управления в РФ.
39. Государственный Совет РФ и его роль в системе государственного управления.
40. Методы государственного и муниципального управления.

5.5. Тестовые задания

Перед выполнением тестовых заданий необходимо ознакомиться с конспектом лекций и рекомендованной литературой. К каждому заданию дано несколько ответов, из которых один или несколько является верным. Выполните задание и сравните полученный ответ с предложенными. Выберите соответствующий номер полученного ответа и отметьте его. Задания рекомендуется выполнять по порядку. Если задание не удастся выполнить сразу, то следует перейти к следующему. Если останется время, вернитесь к пропущенным заданиям. Итоговый контроль осуществляется по результатам сдачи экзамена, зачета и оценки контрольной работы (реферата, курсовой работы).

Тема 1. Предмет и основные элементы методологии государственного управления

1. Выберите определение, которое наиболее полно соответствует понятию «государство» – это:

а) важнейший институт политической системы общества, т.е. система учреждений, обладающая верховной властью в определенных территориальных границах;

б) общность людей, которая имеет свои органы власти и проживает на определенной территории;

в) особая организация политической власти общества, располагающая специальным аппаратом принуждения и обладающая разной степенью независимости, также выражающая волю народа в целом;

г) система учреждений, которые регулируют право и устанавливают в обществе определенную нормативную базу, регулирующая основные общественные процессы.

2. Выделите признаки, характерные для государства как политического института:

- а) наличие особой публичной власти;
- б) суверенитет;
- в) территориальная организация населения;
- г) правотворчество.

3. Государство занимает ведущее место в политической системе общества, так как:

- а) государство – важнейший институт политической системы общества;
- б) имеет право на законотворчество;
- в) имеет силовые структуры;
- г) имеет государственную собственность, госбюджет, монополию на эмиссию национальной валюты.

4. Элементы методологии государственного управления – это:

- а) цели и задачи;
- б) субъекты и объекты;
- в) принципы;
- г) формы и методы управления.

5. Различают методологические подходы:

- а) тоталитарный;
- б) демократический;
- в) государственно-религиозный;
- г) технократический.

Тема 2. Форма правления как элемент формы государства

1. Впишите слова в определение: Республика представляет собой, в которой высший орган государства – который(-ые):

- а) форму правления;
- б) президент, парламент и правительство;
- в) монарх;
- г) являются выборными и сменяемыми.

2. Какая форма правления существует в современной России:

- а) суперпрезидентская республика;

- б) президентская республика;
- в) парламентская республика;
- г) смешанная республика.

3. Выберите признаки, характерные для парламентской монархии:

- а) парламент формирует правительство;
- б) монарх – источник любой власти;
- в) монарх не обладает никакими реальными полномочиями;
- г) монарх формирует правительство.

4. Какая форма правления существует в Великобритании, Нидерландах, Бельгии и Швеции:

- а) выборная монархия;
- б) суперпрезидентская республика;
- в) парламентская монархия;
- г) смешанная республика.

5. Выберите признаки, характерные для президентской республики:

а) президент избирается депутатами, он не обладает правом вето, выполняет представительские функции, правительство формируется по итогам парламентских выборов и осуществляет исполнительную и законодательную власть, парламент может отправить в отставку и распустить правительство, существует пост премьер-министра;

б) парламент может объявить импичмент президенту, президент может распустить парламент досрочно, у президента есть право абсолютного вето, он в своих руках концентрирует все ветви власти, существует пост премьер-министра;

в) президент избирается на всеобщих выборах, у президента есть право отлагательного вето и он не может распустить парламент досрочно, отдельного поста премьер-министра не существует;

г) верных ответов нет.

Тема 3. Роль государства в экономике

1. Выделите функции государственного регулирования экономики:

- а) создание и регулирование правовой основы функционирования экономики;
- б) антимонопольное регулирование;
- в) реализация и обеспечение прав и свобод личности;
- г) проведение политики макроэкономической стабилизации.

2. Инструменты государственного регулирования экономики:

- а) правовые;
- б) административные;
- в) политические;
- г) экономические.

3. Главным инструментом мобилизации финансовых средств для покрытия государственных расходов являются:

- а) кредиты банков;
- б) государственные капиталовложения;
- в) привлечение инвестиций;
- г) налоги.

4. Какая концепция появилась в 90-е годы прошлого века?

- а) кейнсианство;
- б) монетаризм;
- в) «политика экономического роста»;
- г) нет верного ответа.

5. Какие две концепции являются прямо противоположными по своим основным положениям?

- а) кейнсианство и монетаризм;
- б) кейнсианство и «политика экономического роста»;
- в) «политика экономического роста» и монетаризм;
- г) нет верного ответа.

*Тема 4. Государственное управление в сфере
социальных отношений*

1. Какие аспекты жизнедеятельности человека связаны с вопросами труда?

- а) социального развития;
- б) пенсионное обеспечение;
- в) трудовая и иная миграция;
- г) вопросы отдыха и быта.

2. Регулирование вопросов труда и связанных с ними отношений в Российской Федерации осуществляет:

- а) Министерство социального развития РФ;
- б) Министерство труда и занятости;
- в) Министерство экономического развития;
- г) нет верного ответа.

3. Какая организация готовит проекты законов по пенсионному обслуживанию населения?

- а) Министерство социального развития РФ;
- б) Министерство труда и занятости;
- в) Министерство экономического развития;
- г) Пенсионный фонд РФ.

4. Государственную политику в области образования разрабатывает:

- а) Правительство РФ;
- б) Государственная Дума РФ;
- в) Министерство образования и науки РФ;
- г) нет верного ответа.

5. К отраслевым академиям наук относятся:

- а) академия наук РФ;
- б) академия образования РФ;
- в) академия художеств РФ;
- г) нет верного ответа.

Тема 5. Бюджетная система.

Программа социально-экономического развития

1. Выберите верное(ые) утверждение(ия):

а) бюджетный кодекс представляет собой законодательство о функционировании бюджетной системы РФ, которое обеспечивает финансовое регулирование бюджетных отношений;

б) бюджеты государственных внебюджетных фондов и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов не входят в бюджетную систему РФ;

в) бюджеты государственных внебюджетных фондов и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов входят в бюджетную систему РФ, наряду с федеральными, региональными, местными бюджетами;

г) в бюджетном кодексе не закреплены виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

2. Бюджетное законодательство состоит из:

а) бюджетного кодекса и федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год;

б) законов субъектов федерации о бюджете на текущий год;

в) нормативно-правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год;

г) всего вышеперечисленного.

3. Бюджетные отношения могут регулироваться:

а) только указами Президента;

б) указами Президента и постановлениями Правительства;

в) исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и МСУ;

г) указами Президента, постановлениями Правительства, а также исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и МСУ.

4. Выберите неверное утверждение:

а) указы Президента не могут противоречить бюджетному кодексу;

б) не все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счёт бюджетных средств;

в) объём предусмотренных бюджетных расходов должен соответствовать суммарному объёму доходов бюджета и поступлениями из источников финансирования его дефицита;

г) при проведении процедур рассмотрения проектов бюджетов должна соблюдаться открытость при проведении процедур рассмотрения проектов бюджетов, в том числе всех вопросов, которые вызывают споры как внутри законодательного органа, так и между законодательным и исполнительным органами власти.

5. Какой орган государственной власти утверждает программу социально-экономического развития Российской Федерации:

а) Федеральное Собрание РФ;

б) Правительство РФ;

в) Конституционный Суд РФ;

г) орган субъекта РФ.

Тема 6. Налоговая система

1. Налоговая система Российской Федерации состоит:

а) федеральные налоги и сборы;

б) налоги и сборы субъектов РФ – региональные налоги и сборы;

в) местные налоги и сборы;

г) все вышеперечисленное.

2. К федеральным налогам относится:

а) налог на имущество физических лиц;

б) налог на добавленную стоимость;

в) налог на доходы физических лиц;

г) земельный налог.

3. К региональным налогам относится:

- а) налог на имущество предприятий;
- б) налог на добавленную стоимость;
- в) налог на доходы физических лиц;
- г) земельный налог.

4. К местным налогам относится:

- а) налог на имущество физических лиц;
- б) налог на добавленную стоимость;
- в) налог на доходы физических лиц;
- г) земельный налог.

5. По характеру использования выделяют виды налогов:

- а) прямые и косвенные налоги;
- б) общие и специальные налоги;
- в) прогрессивные, регрессивные;
- г) пропорциональные налоги.

*Тема 7. Государственное регулирование рынков
и региональная интеграция*

1. Региональный рынок как система взаимодействующих субъектов сферы обращения региона, выступающая в различных организационных формах и обеспечивающая торгово-экономические и финансовые связи между производителями и потребителями рассматривает:

- а) теория геомаркетинга;
- б) теория рыночных потенциалов и пространственного взаимодействия;
- в) институциональная теория;
- г) теория глобализма.

2. Уровень доходов на душу населения, степень счастья населения, уровень образования населения относится:

- а) к частным показателям развития региона;
- б) к незначимым показателям развития региона;

в) к основным показателям развития региона;

г) нет верного ответа.

3. Выделите факторы, определяющие систему межрегиональных экономических связей:

а) общественное разделение труда;

б) темп экономического роста отдельного региона;

в) спецификация и размещение производства по территориям;

г) развитость инфраструктуры.

4. К формам межрегиональной экономической интеграции относятся:

а) холдинг;

б) финансово-промышленная группа;

в) межрегиональные объединения банков;

г) межрегиональные кредитные организации.

5. Межрегиональные связи представлены на уровнях:

а) на уровне регионов;

б) на уровне отдельных отраслей производства и производственных комплексов;

в) на уровне отдельных организаций, граждан;

г) нет верного ответа.

Тема 8. Президент как высшее должностное лицо

Российской Федерации

1. Каким нормативно-правовым актом регулируется деятельность Президента РФ:

а) ФЗ «О Президенте РФ»;

б) ФЗ «О полномочиях Президента РФ»;

в) ФЗ «О конституционно-правовом статусе Президента РФ»;

г) нет правильного варианта ответа.

2. К какой ветви власти относится Президент РФ:

а) законодательной;

б) исполнительной;

- в) судебной;
- г) не принадлежит ни к одной ветви.

3. Членами Государственного Совета при Президенте РФ являются:

- а) высшие должностные лица субъекта;
- б) руководители территориальных органов исполнительной власти;
- в) ветераны труда;
- г) нет правильного варианта ответа.

4. Согласно Конституции РФ исполнительная власть в РФ:

- а) подчиняется Президенту РФ;
- б) является самостоятельной ветвью власти;
- в) подчиняется парламенту;
- г) нет правильного варианта ответа.

5. Назначает ли Президент РФ Судей Конституционного Суда, Арбитражного Суда и Верховного Суда:

- а) да;
- б) нет;
- в) да, с согласия Государственной Думы;
- г) нет правильного варианта ответа.

Тема 9. Законодательная власть в Российской Федерации

1. Федеральное Собрание РФ состоит из палат:

- а) 1;
- б) 2;
- в) 3;
- г) 4.

2. Заседание комитета Государственной Думы признается правомочным, если:

- а) присутствует Председатель Государственной Думы и его заместители;
- б) присутствует одна треть от установленного числа членов;

- в) присутствует более половины от общего числа членов;
- г) нет правильного варианта ответа.

3. Организационная форма работы Государственной Думы Федерального Собрания РФ:

- а) заседание;
- б) собрание;
- в) публичные слушания;
- г) сессия.

4. Председателя Центрального банка РФ:

- а) избирает Государственная Дума РФ;
- б) назначает Президент РФ;
- в) назначает Правительство РФ;
- г) назначает Государственная Дума РФ.

5. Генерального прокурора РФ:

- а) назначает Президент РФ;
- б) избирает Федеральное Собрание РФ;
- в) избирает Государственная Дума РФ;
- г) назначает Совет Федерации РФ.

Тема 10. Исполнительная власть в Российской Федерации

1. Функции федерального министерства:

- а) осуществление нормативно-правового регулирования;
- б) управление федеральным имуществом, оказание услуг;
- в) осуществление государственного контроля и надзора;
- г) нет правильного варианта ответа.

2. Функции федерального агентства:

- а) осуществление нормативно-правового регулирования;
- б) управление федеральным имуществом, оказание услуг;
- в) осуществление государственного контроля и надзора;
- г) нет правильного варианта ответа.

3. Функции федеральной службы:

- а) осуществление нормативно-правового регулирования;

- б) управление федеральным имуществом, оказание услуг;
- в) осуществление государственного контроля и надзора;
- г) нет правильного варианта ответа.

4. Правительство РФ функционирует:

- а) на принципах единоначалия;
- б) как коллегиальный орган;
- в) временно, в периоды сессий;
- г) нет правильного варианта ответа.

5. Главная цель деятельности Аппарата Правительства:

- а) утверждение законопроектов Правительства;
- б) разработка федерального бюджета;
- в) организационное обеспечение деятельности Правительства;
- г) нет правильного варианта ответа.

Тема 11. Судебная власть в Российской Федерации

1. Какой суд рассматривает споры между физическими и юридическими лицами в сфере предпринимательской деятельности РФ:

- а) Конституционный суд РФ;
- б) Верховный суд РФ;
- в) Высший Арбитражный суд РФ;
- г) мировой судья.

2. Могут ли быть обжалованы в конституционном суде Федеральные конституционные законы:

- а) да;
- б) нет;
- в) да, если не противоречат Конституции РФ;
- г) нет правильного варианта ответа.

3. В состав Высшего Арбитражного Суда входит:

- а) Президиум Высшего Арбитражного суда;
- б) Пленум Высшего Арбитражного суда;
- в) три судебных коллегии;
- г) две судебных коллегии.

4. Могут быть в качестве суда первой инстанции:

- а) Конституционный Суд РФ;
- б) Высший Арбитражный Суд РФ;
- в) Верховный Суд РФ;
- г) нет правильного варианта ответа.

5. Судебную систему РФ составляют:

- а) совокупность судов, судебных учреждений и должностных лиц;
- б) Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ;
- в) суды общей юрисдикции, система арбитражных судов и прокуратура;
- г) суды субъектов РФ, военные суды РФ, арбитражные суды.

Тема 12. Региональные системы государственного управления РФ.

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации

1. Высшее должностное лицо субъекта РФ:

- а) избирается населением;
- б) назначается Президентом РФ;
- в) избирается представительным органом;
- г) нет правильного варианта ответа.

2. Губернатор, Президент, Глава Администрации субъекта РФ:

- а) возглавляет исполнительную власть субъекта РФ;
- б) возглавляет законодательную власть субъекта РФ;
- в) не относится ни к одной ветви власти;
- г) нет правильного варианта ответа.

3. Правительство субъекта РФ:

- а) обеспечивает исполнение законодательства;
- б) издает нормативно-правовые акты;
- в) осуществляет контрольные функции;
- г) нет правильного варианта ответа.

4. РФ состоит из __ субъектов:

- а) 114;
- б) 96;
- в) 89;
- г) 83.

5. РФ построена по типу:

- а) административно-территориальное деление – города федерального значения, области, края;
- б) национально-территориальное деление – автономные округа, республики;
- в) по смешанному типу;
- г) нет правильного варианта ответа.

Тема 13. Возникновение и развитие местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования.

Глава муниципального образования

1. Местное самоуправление – это:

- а) особая форма публичной власти (народовластия);
- б) способ самоорганизации жителей для решения общих дел;
- в) форма государственной власти на местах;
- г) деятельность жителей по решению вопросов местного значения.

2. Право на местное самоуправление:

- а) возникает в силу и на основании конституции и закона, поэтому население не вправе отказаться от его реализации;
- б) возникает на основании волеизъявления населения, которое путем референдума может отказаться от данного права;
- в) отнесено Всеобщей декларацией к основным правам человека и гражданина;
- г) нет правильного варианта ответа.

3. Принцип законности в деятельности местного самоуправления состоит в том, что:

а) местное самоуправление действует исключительно в рамках законов;

б) местное самоуправление вправе издавать локальные нормативные акты и действовать в их соответствии;

в) местное самоуправление действует в рамках законов и принятых в соответствии с ними уставов и иных муниципальных нормативных актов;

г) нет правильного варианта ответа.

4. Укажите допустимые Федеральным законом №131-ФЗ способы формирования органа местного самоуправления в поселении:

а) избранием жителями поселения на муниципальных выборах;

б) назначением главой поселения;

в) образованием представительным органом поселения;

г) избранием депутатами из своего состава.

5. Местное самоуправление в соответствии с Федеральным Законом №131-ФЗ – это:

а) форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций;

б) признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций;

в) право и реальная способность местных властей регламентировать значительную часть общественных дел и управлять ею,

действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения;

г) нет правильного варианта ответа.

*Тема 14. Местная администрация. Контрольный орган
муниципального образования*

1. Главой местной администрации может являться:

а) глава МО, в случае его прямого избрания населением;

б) глава МО, в случае его избрания из состава депутатов представительного органа;

в) лицо, назначаемое по контракту;

г) нет правильного варианта ответа.

2. Глава местной администрации осуществляет свою деятельность:

а) на принципах единоначалия;

б) на основании решений коллегии местной администрации;

в) на основании решений подразделения по работе с муниципальными образованиями администрации субъекта РФ;

г) нет правильного варианта ответа.

3. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются:

а) представительным органом поселения;

б) руководителем подразделения по работе с муниципальными образованиями субъекта РФ;

в) главой поселения;

г) конференцией жителей поселения.

4. Перед кем несут юридическую ответственность единоличные и коллегиальные органы местного самоуправления:

а) перед населением муниципального образования;

б) государством;

в) физическими и юридическими лицами;

г) нет правильного варианта ответа.

5. Могут ли решения и действия (бездействие) единоличных и коллегиальных органов местного самоуправления обжалованы в суде или арбитражном суде:

- а) да, в случае несоответствия федеральному законодательству;
- б) нет;
- в) да, в случае несоответствия федеральному и региональному законодательству;
- г) нет правильного варианта ответа.

Тема 15. Муниципальная служба и муниципальные служащие

1. Как замещаются выборные муниципальные должности?

- а) в результате муниципальных выборов;
- б) на основании решения представительного органа местного самоуправления;
- в) на основании решения другого выборного органа местного самоуправления;
- г) нет правильного варианта ответа.

2. Как замещаются иные муниципальные должности?

- а) путем заключения трудового договора;
- б) на основании решения представительного органа местного самоуправления;
- в) в результате муниципальных выборов;
- г) нет правильного варианта ответа.

3. Что признается муниципальной службой?

- а) профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной;
- б) профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, являющейся выборной;
- в) профессиональная деятельность, которая осуществляется на основе муниципальной должности, замещаемой на контрактной основе;
- г) нет правильного варианта ответа.

4. Муниципальная служба основана на следующих принципах:

а) верховенство Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;

б) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;

в) самостоятельность органов местного самоуправления;

г) нет правильного варианта ответа.

5. Когда императрицей Екатериной II была утверждена «Жалованная грамота городам» («Грамота на права и выгоды городам Российской империи»), фактически положившая начало развитию российского законодательства о местном самоуправлении?

а) 15.01.1783 г.;

б) 11.03.1788 г.;

в) 21.04.1785 г.;

г) 24.05.1790 г.

Тема 16. Административная реформа в Российской Федерации

1. Целями административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах являлись:

а) повышение качества и доступности государственных услуг;

б) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

в) повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти;

г) усиление «вертикали» власти.

2. «Административная реформа» объединяет задачи:

а) политическое реформирование, направленное на радикальное сокращение функций государственных органов;

б) правовое реформирование – направленное на формирование эффективно работающего механизма взаимоотношений между гражданином и государством;

в) административное реформирование, направленное на совершенствование административных процедур;

г) экономическое реформирование, направленное на развитие предпринимательства.

3. Уровень удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году должна составить:

а) не менее 50%;

б) не менее 70%;

в) не менее 90%;

г) не менее 100%.

4. Концепция «российской общественной инициативы» предусматривает:

а) создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет с 2013 г.;

б) рассмотрение предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение одного года, в Правительстве Российской Федерации после проработки этих предложений экспертной рабочей группой;

в) в 2013 г. обеспечить доступ в интернете к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации;

г) нет правильного варианта ответа.

5. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» образованы:

а) федеральные министерства;

- б) федеральные службы;
- в) федеральные агентства;
- г) государственные комитеты.

Тема 17. Эффективность государственного управления

1. Система показателей оценки эффективности деятельности исполнительной власти субъектов РФ наряду с общими показателями эффективности утверждена Президентом РФ в году:

- а) 2004 г.;
- б) 2009 г.;
- в) 2007 г.;
- г) 2012 г.

2. Аутсорсинг в органах государственной власти РФ применим?

- а) уже широко применяется;
- б) нет;
- в) в пилотных проектах;
- г) нет правильного варианта ответа.

3. Требования к системе КРІ:

- а) каждый показатель должен быть четко определен;
- б) показатели и нормативы должны быть достижимы: цель должна быть реальной, но в то же время являться стимулом;
- в) показатель должен быть в сфере ответственности тех людей, которые подвергаются оценке;
- г) показатель не имеет величину.

4. Система оплаты труда на основе КРІ позволяет:

- а) обеспечить контроль за текущими и долгосрочными показателями деятельности организации;
- б) оценить личную эффективность каждого сотрудника, подразделения и организации в целом;
- в) ориентировать персонал на достижение требуемых результатов;
- г) нет правильного варианта ответа.

5. К общим недостаткам системы показателей, используемых для комплексной оценки социально-экономического положения региона, относятся:

а) при оценке эффективности проводимой властью политики не всегда учитывается мнение населения;

б) присутствует «качественный компонент»;

в) система частных показателей часто имеет чисто экономический характер и сводится к оценке лишь экономической эффективности;

г) нет правильного варианта ответа.

*Тема 18. Ответственность в государственном
и муниципальном управлении*

1. Перечень административных наказаний содержится в ст. КоАП РФ:

а) 5.6;

б) 7.3;

в) 2.3;

г) 3.2.

2. Видами дисциплинарных взысканий являются:

а) замечание;

б) выговор;

в) строгий выговор с предупреждением;

г) предупреждение о неполном служебном соответствии.

3. Согласно ст. ГК РФ вред должен быть возмещен в полном объеме:

а) 106;

б) 1146;

в) 1064;

г) 1048.

5.6. Подготовка к экзамену

В идеале к экзамену (зачету) необходимо начинать готовиться с первой лекции по данному курсу. Общение с преподавателем в аудитории во время лекционных занятий, в ходе которых студент постепенно, «шаг за шагом», осваивает новую учебную информацию, позволяет ему быть не просто реципиентом (т.е. всего лишь слушателем, пассивно воспринимающим новую информацию), но активным соучастником образовательного процесса, гарантирует высокое качество этого процесса. Именно такой подход, предполагающий постоянную, систематическую работу студента по освоению учебного материала, позволяет ему получить наиболее глубокие и прочные знания.

При подготовке к экзамену (зачету) главное внимание следует уделить конспектам «живых» лекций, а уж затем учебникам и учебным пособиям, другим источникам. Дело в том, что конспекты «живых» лекций актуализируют «слуховую» память студента (при том, конечно, условии, что он был на занятиях и слышал соответствующую лекцию), содержат конкретные примеры, помогающие лучше понять и запомнить новую для него информацию. В настоящее время по курсу «Система государственного и муниципального управления» существует множество учебников и учебных пособий, различных специальных пособий и даже шпаргалок для сдачи экзамена (зачета). При подготовке к экзамену (зачету) наиболее целесообразным является использование наряду с конспектами одного-двух рекомендованных преподавателем учебников (учебных пособий). При подготовке к экзамену (зачету) и на самом экзамене (зачете) следует использовать и программу курса: она помогает ориентироваться в учебном материале, структурировать его и систематизировать. Можно выделить следующие критерии оценок, которыми обычно руководствуются преподаватели на экзамене (за-

чете): правильность ответов на вопросы (верное, четкое и достаточно глубокое изложение идей, понятий, фактов, концепций, учений и т.д.); полнота и в то же время лаконичность ответа; новизна учебной информации, степень использования первоисточников, научных, учебных и нормативных источников; умение связывать теорию с практикой, творчески применять знания при анализе конкретной ситуации; логика и аргументированность изложения. Для проведения промежуточного контроля преподаватель может использовать реферативные работы, тесты, эссе, деловые игры, контрольные и курсовые работы, зачеты и экзамены.

Вопросы для подготовки к экзамену:

1. Государство как субъект управления общественными процессами: типология, социальные функции.

2. Государство и гражданское общество: социальные функции и проблема соотношения.

3. Конституция РФ: основные черты и общая характеристика.

4. Основы конституционного строя РФ.

5. Основные научные школы, изучающие государственное управление в Древние и Средние века.

6. Теории о местном самоуправлении в зарубежной и отечественной государственной-управленческой мысли (XIX в. нач. XX в.).

7. Государственно-управленческая мысль в рамках организационной науки.

8. Концепция «NPM – new public management» (нового государственного управления).

9. Концепция демократического государственного управления.

10. Школы государственного управления.

11. Государственно-политическое устройство некоторых стран (на примере нескольких стран).

12. Системный подход к изучению государственного и муниципального управления.

13. Закономерности функционирования и развития системы государственного и муниципального управления.

14. Принципы функционирования и развития системы государственного и муниципального управления.

15. Природа, сущностные характеристики государства.

16. Формы правления государства.

17. Политико-административное устройство государства.

18. Особенности российского федерализма: этапы его становления.

19. Государственный аппарат: понятие, структура.

20. Функции государства и государственного управления.

21. Государственный орган и его правовой статус.

22. Организационно-структурное построение государственного органа.

23. Конституционное разделение властей. Система федеральных органов государственной власти. 24. Конституционный статус главы государства в республиках с различной формой правления.

25. Президент РФ: порядок избрания и полномочия.

26. Администрация президента РФ.

27. Федеральные округа. Правовой статус полномочного представителя Президента РФ.

28. Государственный Совет: правовой статус и функции.

29. Законодательная власть в РФ: правовой статус, полномочия.

30. Правительство в системе государственной власти РФ.

31. Структура и полномочия министерства РФ.

32. Судебная власть в РФ: структура и полномочия.

33. Территориальная организация государственного управления в РФ.

34. Органы государственной власти субъектов РФ.

35. Информационное обеспечение государственного управления.

36. Институты политического опосредования: понятие и явление. Механизмы взаимодействия власти и общества.

37. Кадровое обеспечение государственной службы.

38. Государственная служба как публично-правовой институт.

39. Профессионально-культурное обеспечение государственной службы.

40. Стиль государственного управления: элементы, свойства, пути совершенствования.

41. Государственная политика: основы разработки и механизмы реализации.

42. Понятие местного самоуправления.

43. Модели, принципы и функции местного самоуправления.

44. Система местного самоуправления: общая характеристика и структура.

45. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство о местном самоуправлении.

46. Структура и организационные основы деятельности местного самоуправления.

47. Представительные органы местного самоуправления: формирование и организация работы.

48. Территориальная организация местного самоуправления.

49. Принципы определения территорий муниципальных образований.

50. Особенности организации местного самоуправления в сельских и городских поселениях.

51. Муниципальная служба: понятие и содержание.

52. Этапы реформирования местного самоуправления российского общества.

53. Понятие «государственное управление». Специфика государственного управления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Основная нормативная база:

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.]. – Текст: электронный // Официальный интернет–портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.03.2023).

2. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 6 января 1997 г. – №1, ст. 1.

3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 22 декабря 1997 г. – №51, ст. 5712.

4. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 7 августа 2000 г. – №32, ст. 3336.

5. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 23 мая 2005 г. – №21, ст. 1919. 6.

Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 13 января 2003 г. – №2, ст. 171. 7.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – №206. – 19.10.1999.

Основная литература:

1. Барабашев, А. Г. Государственное и муниципальное управление. Технологии научно-исследовательской работы: учебник для вузов / А. Г. Барабашев, А. В. Климова. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 194 с.

2. Большаков, С. Н. Организационные структуры муниципального управления и их совершенствование / С. Н. Большаков, О. Л. Ким, М. И. Чекалев // Экономика и политика. – 2020. – № 1(15). – С. 16-22.

3. Борщевский, Г. А. Институт государственной службы в политической системе российского общества: монография / Г. А. Борщевский. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 293 с.

4. Васильева, В. М. Государственная политика и управление: учебник и практикум для вузов / В. М. Васильева, Е. А. Колеснева, И. А. Иншаков. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 441 с.

5. Восколович, Н. А. Экономика, организация и управление общественным сектором: учебник и практикум для вузов / Н. А. Восколович, Е. Н. Жильцов, С. Д. Еникеева; под общей редакцией Н. А. Восколович. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 324 с.

6. Гимазова, Ю. В. Государственное и муниципальное управление: учебник для вузов / Ю. В. Гимазова; под общей редакцией Н. А. Омельченко. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 453 с.

7. Государственная и муниципальная служба: учебник для вузов / Е. В. Охотский [и др.]; под общей редакцией Е. В. Охотского. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 409 с.

8. Государственная политика и управление. В 2 ч. Часть 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт: учебник для вузов / А. П. Альгин [и др.]; под редакцией Л. В. Сморгунова. – 2-е изд., стер. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 484 с.

9. Иванов, В. В. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – Москва: ИНФРА-М, 2020. – 383 с.

10. Иншакова, Е. Г. Электронное правительство в публичном управлении: монография / Е. Г. Иншакова. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 139 с.

11. Мухаев, Р. Т. Система государственного и муниципального управления. В 2 т., том 1: учебник для вузов / Р. Т. Мухаев. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2023. – 299 с.

12. Мухаев, Р. Т. Система государственного и муниципального управления. В 2 т., том 2: учебник для вузов / Р. Т. Мухаев. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2023. – 594 с.

13. Прокофьев, С. Е. Теория и механизмы современного государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / С. Е. Прокофьев, С. Г. Еремин, А. И. Галкин. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 695 с.

14. Райзберг, Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учебное пособие / Б.А. Райзберг. – Москва: ИНФРА-М, 2021. – 384 с.

15. Региональное управление и территориальное планирование. В 2 ч. Часть 2: учебник и практикум для вузов / Ю. Н. Шедько [и др.]; под редакцией Ю. Н. Шедько. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2021. – 302 с.

16. Региональное управление и территориальное планирование. В 2 ч. Часть 1: учебник и практикум для вузов / Ю. Н. Шедько [и др.]; под редакцией Ю. Н. Шедько. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 205 с.

17. Толкачева, Е. В. Цифровая трансформация государственного управления / Е.В. Толкачева // Инновационные технологии управления: сборник статей по материалам VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 04 декабря 2019 года / Мининский университет. – Нижний Новгород: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Нижегородский государственный педагогический университет имени Козьмы Минина», 2020. – С. 61-63.

18. Уманская, В. П. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография / В. П. Уманская, Ю. В. Малеванова. – Москва: Норма, 2020. – 176 с.

19. Чазова, И. Ю. Оценка эффективности системы государственного управления / И. Ю. Чазова // Евразийский союз ученых. – 2020. – № 1-4(70). – С. 53-59.

20. Черкасова, М. А. Муниципальное управление в контексте цифровизации: концепция и опыт / М. А. Черкасова // Муниципальная академия. – 2020. – № 1. – С. 177-181.

Дополнительная литература:

1. Государственная политика и управление. В 2 ч., часть 1. Концепции и проблемы: учебник для вузов / Л. В. Сморгунов [и др.]; под редакцией Л. В. Сморгунова. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 395 с.

2. Государственное и муниципальное управление: учебник / под редакцией Н. И. Захарова. – Москва: ИНФРА-М, 2019. – 288 с.

3. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С. Е. Прокофьев [и др.]; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. – 2-е изд. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 608 с.

4. Дзакоев, З. Л. Опыт проектного управления в муниципальном образовании / З. Л. Дзакоев, Н. Р. Хачатурян // Матрица научного познания. – 2020. – № 3. – С. 15-21.

5. Купряшин, Г. Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник для вузов / Г. Л. Купряшин. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 574 с.

6. Манина, М. В. О цифровом государственном управлении в России / М. В. Манина // Цифровая экономика и финансы: материалы III Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 19–20 марта 2020 года / Под научной редакцией Е.А. Синцовой [и др.]. – Санкт-Петербург: Центр научно-информационных технологий «Астерион», 2020. – С. 44-48.

7. Местное самоуправление: учебник для вузов / Н. С. Бондарь [и др.]; под редакцией Н. С. Бондаря. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 386 с.

8. Морозова, О. А. Информационные технологии в государственном и муниципальном управлении: учебное пособие для вузов / О. А. Морозова, В. В. Лосева, Л. И. Иванова. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 142 с.

9. Наумов, С. Ю. Основы организации муниципального управления / С. Ю. Наумов, Е. С. Ведяева, А. А. Гребенникова. – 2-е издание, переработанное и дополненное. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2020. – 375 с.

10. Орешин, В. П. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие / В. П. Орешин. – 2-е изд. – Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2019. – 178 с.

11. Осейчук, В. И. Теория государственного управления: учебник и практикум для вузов / В. И. Осейчук. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 342 с.

12. Основы государственного и муниципального управления (Public Administration): учебник и практикум для вузов / Г. А. Меньшикова [и др.]; под редакцией Г. А. Меньшиковой, Н. А. Пруеля. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 340 с.

13. Основы государственного и муниципального управления. Агенты и технологии принятия политических решений: учебник и практикум для вузов / Г. А. Меньшикова [и др.]; под редакцией Г. А. Меньшиковой. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 387 с.

14. Попова, Н. Ф. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / Н. Ф. Попова; под общей редакцией Г. Ф. Ручкиной. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 239 с.

15. Система местного самоуправления: учебное пособие для вузов / С. Е. Прокофьев [и др.]; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 98 с.

16. Соловьев, А. Д. Проектное управление в системе государственного управления РФ / А. Д. Соловьев // Риск-ориентированное управление в государственном и корпоративном секторе экономики города Москвы: сборник статей; под ред. А.А. Шестемирова, М.В. Ефимовой. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «КноРус», 2020. – С. 262-267.

17. Теория и механизмы современного государственного управления / А. В. Буга, М. С. Великославинский, Т. В. Данилова [и др.]. – Санкт-Петербург: Центр научно-информационных технологий «Астерион», 2020. – 212 с.

Базы данных, информационно-справочные и поисковые системы:

1. справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электр. ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

2. справочно-правовая система «Гарант»: [Электр. ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

3. Интернет-ресурсы: news.kremlin.ru – «Президент России / События» state.kremlin.ru – «Президент России / Государство» constitution.kremlin.ru – Конституция Российской Федерации
<http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html>
<http://www.gov.ru/main/page10.html> <http://www.gov.ru/main/page7.html>
<http://www.allpravo.ru/library/doc108p/instrum3690/>
<http://www.allpravo.ru/library/doc114p/instrum115/>
<http://eup.ru/Documents/2004-08-02/31616.asp>
<http://eup.ru/Documents/2004-03-29/29086.asp>

Учебное издание

Рыбакова Светлана Сергеевна

**СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебно-методическое пособие

Редакционно-издательская обработка
издательства Самарского университета

Подписано в печать 06.12.2023. Формат 60×84 1/16.

Бумага офсетная. Печ. л. 8,0.

Тираж 120 экз. (1-й з-д 1-27). Заказ . Арт. – 6(Р2УМП)/2023.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С.П. КОРОЛЕВА»

(САМАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)

443086, САМАРА, МОСКОВСКОЕ ШОССЕ, 34.

Издательство Самарского университета.
443086, Самара, Московское шоссе, 34.