

## **Программа курса Пояснительная записка**

В настоящее время проблема организации органов местного самоуправления и их деятельности является одной из ключевых в решении вопроса о развитии демократических основ российского общества.

Согласно Конституции Российской Федерации, народ России является «носителем суверенитета и единственным источником власти», «осуществляет свою власть непосредственно через органы государственной власти и органы местного самоуправления». При этом органы местного самоуправления действуют самостоятельно в пределах своих полномочий и не входят в систему органов государственной власти.

Таким образом, формирование новых, демократических основ российского общества непосредственно связано с конкретной реализацией народовластия через такую его самостоятельную, признанную и гарантируемую законом форму, как местное самоуправление.

Территория района, города, села - место, где решается целый комплекс весьма важных задач, таких, как функционирование коммунально-бытовой и социально-культурной сферы, управление муниципальной собственностью и другие. Важно отметить, что их успешное решение зависит не только от органов власти, но и от непосредственного участия местного сообщества, от форм его организации и способности взаимодействовать с властными структурами. Однако в большинстве случаев население оказывается не готовым к такому соучастию. К сожалению, следует отметить довольно низкий уровень гражданской активности и недостаточную сформированность политико-правовой культуры населения.

Именно поэтому важным и актуальным является осуществление работы по формированию гражданской позиции молодежи, в том числе и через введение курса «Основы местного самоуправления» в 9 - 11 классах.

### **Место предмета в учебном плане МОУ СОШ с.Студенки**

Согласно учебному плану для МОУ СОШ с.Студенки на изучение основ местного самоуправления в школе отводится по 17 часов в 9,10 и 11 классах без учета аттестационной недели из расчета 0,5 часа в неделю. Всего 51 час

**Целью данного курса является** воспитание гражданина, формирование гражданской компетентности личности.

Для достижения данной цели определены следующие задачи:

- освоение знаний о системе местного самоуправления и ее функционировании, а также углубление полученных на уроках обществознания, истории знаний по данной проблеме;
- закрепление умений и навыков работы с документами, периодической печатью; освоение новых форм поиска, обработки и анализа информации;
- формирование у учащихся активной гражданской позиции, чувства сопричастности к решению проблем местного сообщества, гражданской ответственности за социальную обстановку в своем населенном пункте;
- формирование у молодых людей навыков гражданского участия и взаимодействия с органами местного самоуправления в решении местных вопросов.

Настоящая программа предполагает систему уроков по проблеме «Основы местного самоуправления» в 9 классе (17 часов), в 10 классе (17 часов) и 11 классе (17 часов). Изучение этих проблем может осуществляться как в рамках отдельного курса (возможно, факультативного), так и в виде отдельного модуля, включенного в курс «Обществознание». Данные вопросы могут также быть интегрированы в курс обществознания и права.

Сравнительный анализ развития и функционирования системы местного самоуправления в России и за рубежом позволит сформировать у учащихся объективный подход к оценке современного этапа развития данной института власти. Знание истории земства и земских реформ в России поможет им правильно ориентироваться в социальной истории страны, анализировать прошлое и настоящее.

Практическая часть данного курса рассчитана на подготовку учащихся к участию в общественной жизни, формирование умений и навыков взаимодействия с различными структурами (включая органы власти и управления, бизнес, общественные организации) для решения общественно значимых проблем. Участие в социальном проектировании учит находить и разрешать носильные для учащихся проблемы, имеющие значение для данного конкретного социума (школы, микрорайона школы, населенного пункта), даст учащимся опыт организации социально значимой деятельности, формирует коммуникативные навыки. Фактически участие в работе над социальным проектом направлено на развитие и реализацию качеств лидера-организатора, лидера-руководителя, лидера-практика.

## « Основы местного самоуправления» 10 класс (17 часов)

### **Тема 1. История развития местного самоуправления (2 ч)**

Местное самоуправление. Возникновение местного самоуправления. «Земская идея» в России до середины XIX в.: особенности общинной организации; Земская реформа Ивана IV, реформы Петра I и Екатерины II в области местного самоуправления. Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы: основные направления, значение для развития системы местного самоуправления в России. Решение вопросов местного самоуправления в советский период истории России: функции и полномочия местных Советов; реальные компетенции органов местного самоуправления. Формирование новой системы местного самоуправления в 1990-е годы: Конституция Российской Федерации, Указы Президента РФ об организации местного самоуправления 1993 г., Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

### **Тема 2. История местного самоуправления в Великобритании, Германии, Франции и США (2 ч)**

Международные документы об основах организации местного самоуправления: Европейская хартия о местном самоуправлении 1985г. Формирование основ местного самоуправления в средневековой Европе. Местное сообщество как основная ячейка гражданского общества. Основные формы организации местного самоуправления. Принципы территориально-государственного устройства Великобритании, Германии, Франции и США и особенности местного управления этих стран.

### **Тема 3. Российское законодательство об организации и структуре местного самоуправления (2 ч).**

Конституция РФ о местном самоуправлении: формы, полномочия, порядок формирования. Понятия муниципального права. Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя. Самостоятельность местного самоуправления, обособленность муниципальных органов от государственной власти. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003г. О правовых, территориальных, организационных и экономических принципах организации местного самоуправления в РФ. Нормативные акты субъектов федерации о местном самоуправлении. Устав Пензенской области от 10 сентября 1996г. Об организации местного самоуправления. Закон Пензенской области «О местном самоуправлении» 1996г.

### **Тема 4. Взаимодействие органов федеральной и региональной власти и системы местного самоуправления (2 ч).**

Компетенции и полномочия органов центральной и региональной власти и местного самоуправления. Формы взаимодействия субъектов федерации и местного самоуправления в Пензенской области. Государственные и общественные структуры, занимающиеся решением вопросов местного значения. Развитие партнерских отношений органов местного самоуправления, бизнеса, общественных организаций и местного сообщества в решении вопросов местного сообщества в решении вопросов местного значения. Активная гражданская позиция. Формы участия граждан, местного сообщества в решении общественно значимых проблем.

### **Тема 5. Социальное проектирование (7 ч).**

Социальный проект. Социально значимая проблема. Этапы работы над социальным проектом. Определение перспектив реализации проектов. Выявление наиболее важных проблем для местного сообщества. Создание групп учащихся для работы по сбору и анализу проблемы. Проведение социологических исследований по теме проекта и анализ результатов исследования. Изучение материалов СМИ по данной проблеме. Установление взаимодействия с государственными и общественными органами в решении проблем. Встречи с компетентными специалистами, экспертами. Разработка собственного варианта решения проблемы. Определение перспектив работы по реализации проекта. Определение этапов и форм деятельности. Анализ реализации проекта. Составление портфолио. Подготовка материалов к презентации.

**Повторение – 2ч**

## **«Основы местного самоуправления» 11 класс (17 часов)**

### **Тема 1. Организация местного самоуправления в России и за рубежом (6 ч)**

Местное самоуправление. Возникновение местного самоуправления. «Земская идея» в России до середины XIX в.: особенности общинной организации; Земская реформа Ивана IV, реформы Петра I и Екатерины II в области местного самоуправления. Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы: основные направления, значение для развития системы местного самоуправления в России. Формирование новой системы местного самоуправления в 1990-е годы: Конституция Российской Федерации, Указы Президента РФ об организации местного самоуправления 1993 г., Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Международные документы об основах организации местного самоуправления за рубежом. Местное сообщество как основная ячейка гражданского общества. Основные формы организации местного самоуправления. Принципы территориально-государственного устройства Великобритании, Германии, Франции, США, Японии и особенности местного управления этих стран.

### **Тема 2. Взаимодействие органов федеральной и региональной власти и системы местного самоуправления (5 ч).**

Компетенции и полномочия органов центральной и региональной власти и местного самоуправления. Формы взаимодействия субъектов федерации и местного самоуправления в Пензенской области. Государственные и общественные структуры, занимающиеся решением вопросов местного значения. Развитие партнерских отношений органов местного самоуправления, бизнеса, общественных организаций и местного сообщества в решении вопросов местного сообщества в решении вопросов местного значения. Активная гражданская позиция. Формы участия граждан, местного сообщества в решении общественно значимых проблем.

### **Тема 3. Социальное проектирование (2 ч).**

Социальный проект. Социально значимая проблема. Этапы работы над социальным проектом. Определение перспектив реализации проектов. Выявление наиболее важных проблем для местного сообщества. Создание групп учащихся для работы по сбору и анализу проблемы. Проведение социологических исследований по теме проекта и анализ результатов исследования. Изучение материалов СМИ по данной проблеме.

### **Тема 6. Роль гражданина в жизни государства (2 ч).**

Структура органов местного самоуправления данной территории и взаимодействия с гражданами. Основные проблемы, стоящие перед органами местного самоуправления данного населенного пункта и сообщество граждан на пути их решения.

**Итоговое повторение-2 часа**

*Тематическое планирование курса «Основы местного самоуправления»  
10-11 класс (34 часа)*

Название урока	Кол-во часов	Возможная форма
<p><b>Тема 1. История развития местного самоуправления</b>                      Возникновение местного самоуправления. Местное самоуправление в России до XX века                      Формирование системы местного самоуправления в 1990-е - начале 2000-х гг.</p>	3	Урок-семинар или практическое занятие
<p><b>Тема 2. История местного самоуправления в Великобритании, Германии, Франции и США</b>                      Международные документы об основах организации местного самоуправления                      Принципы территориально-государственного устройства стран Запада и особенности местного управления</p>	8	Лабораторная работа или практическое занятие
<p><b>Тема 3. Российское законодательство об организации и структуре местного самоуправления</b>                      Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя                      Нормативные акты Пензенской области о местном самоуправлении</p>	2	Лабораторная работа или практическое занятие
<p><b>Тема 4. Взаимодействие органов федеральной и региональной власти и системы местного самоуправления</b>                      Компетенции и полномочия органов центральной и региональной власти и местного самоуправления</p>	6	Встреча с представителями органов местного
<p><b>Тема 5. Социальное проектирование.</b></p>	11	Составление презентаций, защита проектов
<p><b>Тема 6. Роль гражданина в жизни государства.</b>                      Роль гражданина. Сообщество в жизни государства.</p>	2	
<p><b>Итоговое повторение</b></p>	2	

## Дидактические материалы

### Документ 1

Из Европейской хартии о местном самоуправлении  
(Страсбург, 15 октября 1985 г.)

... Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения...

Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление...

Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления ... должен быть предназначен лишь для обеспечения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль вышестоящих органов власти за надлежащим выполнением органами местного самоуправления делегированных им полномочий...

Органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций...

По меньшей мере часть средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом...

Цит. по: Воскресенская Н.М., Иоффе А.Н., Никитин А. Ф. Мы, народ... Российская конституция: Планы уроков. — М.: «За гражданское образование», 1998. - С. 167.

Документ 2 Из Конституции Российской Федерации  
(12 декабря 1993 г.)

Глава 1. Основы конституционного строя

Статья 3

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.
2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.
3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы...

Статья 12

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Глава 8. Местное самоуправление

Статья 130

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.
2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Статья 131

1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.
2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.
2. Органы местного самоуправления могут наделяться ... отдельными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

### Документ 3

Из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

(6 октября 2003 г.) Статья 1

2. Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, ... законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное 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.

## Статья 2

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные термины и понятия:  
сельское поселение - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (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 - город или поселок с прилегающей территорией..., в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

муниципальный район - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, 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...;

городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению ...вопросов значения поселения

и вопросов местного значения муниципального района...; муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения; межселенная территория - территория, находящаяся вне границ поселений; вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых ... осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно;

органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

муниципальный правовой акт - решение по вопросам местного значения принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования...

## Статья 5

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации...;

правовое регулирование ... прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти ... и органов государственной власти субъектов федерации ... в области местного самоуправления;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения...

## Статья 6

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации...;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц местного самоуправления...;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации...

## Статья 7

... По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами выборных органов местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты...

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования...

## Статья 9

Муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Официальные символы муниципальных образований подлежат государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законодательством...

## Статья 10

... Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации. ...

## Статья 14

К вопросам местного значения относятся:

- 1) формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;

- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- 4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, снабжения населения топливом;
- 5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением ... транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- б) обеспечение малоимущих граждан, ... нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда...;
- 7) ...организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;
- 8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселений;
- 9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
- 10) ...обеспечение жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- 11) организация библиотечного обслуживания населения;
- 12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- 13) охрана и сохранение объектов культурного наследия... местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения;
- 14) обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;
- 15) создание условий для массового отдыха жителей поселения. ...;
- 17) формирование архивных фондов поселения;
- 18) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- 19) организация благоустройства и озеленения территории поселения...;
- 20) планирование застройки территории поселения..., осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;
- 21) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
- 22) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

#### Статья 22

В целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится местный референдум...

#### Статья 23

Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании...

#### Статья 24

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом...

#### Статья 25

В поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей населения, обладающих избирательным правом...

Российская газета, № 202 (3316), 8 октября 2003 г.

Документ 4 Из Устава Пензенской области

(10 сентября 1996 г.) Статья 9

В Пензенской области признается и гарантируется местное самоуправление...

#### Статья 69

Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях...

Муниципальным образованиям обеспечивается экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями...

Установление границ муниципального образования ... осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти Пензенской области.

Изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующей территории...

#### Статья 72

К органам местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Пензенской области.

Образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается...

### Статья 73

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования...

Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

### Статья 74

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения ...

### Статья 77

Ограничение прав местного самоуправления, установленных ... законами ..., запрещается.

### Документ 5 Из Положения о гербе города Пензы<sup>9</sup>

(Решение Пензенской городской Думы от 28 декабря 2001 г.) Статья 3

Герб города Петы представляет собой изображение на геральдическом щите с отношением 4:5 ширины к высоте, в зеленом поле трех золотых снопов: пшеничного, ячменного и просяного, стоящих на золотой земле...

### Статья 6

Герб города - это исторический, опознавательный-правовой, условный знак, составленный по правилам геральдической науки и являющийся символом городского самоуправления...

### Статья 7

...Разрешается использование герба города Пензы для создания эмблем предприятий, учреждений и учебных заведений го-

рода Петы, при условии согласования проектов эмблем администрацией города и на определенных ею условиях.

См.: Пензенские вести, 8-14 июля 2002 г.

### Документ 6 Из Положения о флаге города Пензы<sup>6</sup>

(Решение Пензенской городской Думы от 21 сентября 2004 г.)

### Статья 2

Флаг муниципального образования «город Пенза» Пензенской области ... составлен на основании герба города Пензы, по правилам и соответствующим традициям геральдики и отражает исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции...

### Статья 3

Флаг города Пензы представляет собой прямоугольное полотнище с отношением ширины к длине 2:3, зеленого цвета, с воспроизведением на нем трех снопов (герба) в золотистом цвете и вертикальной полосы золотистого цвета, расположенной вдоль древка (в 1:5 длины полотнища), изображение на оборотной стороне полотнища воспроизводит композицию лицевой стороны зеркально.

### Статья 4

Флаг города Пензы является официальным символом города Пензы...

### Статья 11

... Допускается использовать изображение флага в качестве геральдической основы для изготовления знаков, эмблем, иной символики, оформления зрелищных мероприятий.

См.: Пензенские вести, 4-10 февраля 2005 г.

6 Флаг города Пензы на основании решения геральдического совета при Президенте Российской Федерации от 28.12.2004 внесен в Государственный геральдический регистр Российской Федерации с присвоением регистрационного номера 1611 (Свидетельство Геральдического совета при Президенте Российской Федерации от 28.12.2004 протокол № 21д).

176

### Документ 7 Из Концепции «совместного управления» в Пензенской области

(Пенза, 3 июля 2003 г.)

В Пензенской области идет процесс формирования органов местного самоуправления районов ... Только с октября 2002 г. по июль 2003 г. Законодательным собранием Пензенской области по вопросам местного самоуправления принято 14 областных законов. Среди них законы:

«О порядке наделения органов местного самоуправления в Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области»;

«Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления в Пензенской области»;

«О благоустройстве и уборке территорий населенных пунктов Пензенской области»;

«О местном референдуме в Пензенской области»;

«О порядке обращения граждан и юридических лиц в органы государственной власти Пензенской области, органы местного самоуправления».



... Одновременно в Пензенской области ведется работа по укреплению механизмов социального партнерства. Так, на базе Сумского сельсовета Колышлейского района организован Совет общественности, способствующий своей деятельностью активному участию граждан в жизни села. Идет процесс формирования Гражданского Форума Пензенской области...

Развивается территориальное общественное самоуправление (ТОС). Однако органам ТОС приходится преодолевать некоторые трудности во взаимоотношениях с органами местного самоуправления...

Перспективной формой общественного партнерства является создание землячеств. Так, землячества Наровчатского и Никольского районов объединяют их уроженцев и тех, кто в разные годы жил или работал в этих районах, а сегодня занимают высокие посты в органах власти, в бизнесе, в науке и культуре, проживают за пределами области или России. Это позволяет на практике использовать находящийся в распоряжении членов землячества интеллектуальный, культурный и финансовый потенциал в интересах сельских жителей...

...Понятие «совместное управление» представляет собой непрерывный процесс взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, органов местного самоуправления а «заинтересованной общественности»..., в основе которого лежат «переговоры» по поводу учета и реализации их интересов в решении ключевых проблем местного сообщества (бюджет, стратегическое планирование и т.д.).

См.: Развитие местной демократии и самоуправления в субъекте Российской Федерации: Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции. - Пенза, 2003.-С. 111-112.

#### **Документ 8**

... На протяжении ряда лет ... реализован ряд крупных проектов, направленных на поддержку местного самоуправления в России. Данные проекты нацеливались на решение конкретных проблем, на помощь органам местного самоуправления и регионам в организации их деятельности...

Однако ... в ходе реализации ... проектов стало ясно, что главная проблема местной демократии в России - это слабое вовлечение в процесс самоуправления основного субъекта - населения.

Поэтому ... представители Европейской Комиссии и Конгресса муниципальных образований Российской Федерации начали разработку проекта «Развитие местной демократии и самоуправления в России», ориентированного на ... принципы организации местной власти, основной движущей силой которой должен быть экономически и политически свободный гражданин, осознанно участвующий в решении проблем местного значения.

Пензенская область наряду с Астраханской, Калужской областями и Республикой Татарстан вошли в число пилотных регионов, где принято решение реализовывать этот проект...

Непосредственным участником проекта от Пензенской области избран Сумский сельский совет Колышлейского района...

... В Пензенской области муниципальные образования различаются по экономическому, ресурсному и кадровому потенциалу...

В декабре 2002 - марте 2003 года в области произошла реорганизация системы местного самоуправления. В районах области восстановлены районные муниципальные образования...

См.: Савин А.И. «Совместное управление» как механизм повышения эффективности деятельности властей / Развитие местной демократии и самоуправления в субъекте. Российской Федерации. - Пенза, 2003. - С. 5-7.

#### **Документ 9**

Полномочия органов местного самоуправления - установленные законом формы и сферы управленческой деятельности органов местного самоуправления на данной территории. К полномочиям органов местного самоуправления относятся:

- 1) нормотворческая деятельность - принятие и изменение уставов муниципальных образований, других актов;
- 2) управление и распоряжение местными финансами, муниципальной собственностью;
- 3) организация и обеспечение деятельности учреждений образования, здравоохранения, культуры и быта, транспортного обслуживания;
- 4) регулирование и контроль использования водных объектов, земель и недр, планирования и застройки территории;
- 5) охрана общественного порядка, окружающей среды и др.

...В исключительном ведении представительного органа находятся:

1. принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования;
2. утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
3. принятие планов развития муниципального образования и утверждение отчетов об их исполнении;
4. утверждение местных налогов и сборов;
5. установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;
6. контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Клименко СВ., Чичерин А.Л. Основы государства и права: Пособие для поступающих в юридические вузы. - М., 2004. -

С 373-374.

#### **Документ 10**

... Муниципальные финансы      совокупность денежных

средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением.

... Муниципальные финансы могут образовываться из трех основных источников:

- государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти...;
- собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т. д.);
- заемные средства или муниципальный кредит.

... Преимущество в структуре финансов первой или третьей группы рождает зависимость от государства или кредитных учреждений, ограничивая тем самым целевое направление средств на нужды населения муниципального образования...

Другими словами, самостоятельность местных финансов зависит в значительной степени от самой финансовой деятельности органов местного самоуправления... Местный бюджет - это план финансовой деятельности органов местного самоуправления на определенный период, представленный в форме описи доходов и расходов.

... Главным признаком полноценного местного бюджета является возможность использования его как инструмента проведения ... хозяйственной и социальной политики.

... Муниципальные образования крайне разнообразны, и спектр расходов местных бюджетов также крайне широк. В связи с этим особое искусство требуется от муниципальных работников при определении приоритетности и первоочередности тех или иных расходов местных бюджетов. При подобном подходе к планированию расходов возникает своеобразная пирамида потребностей муниципального образования... Применение данной пирамиды позволяет распределить расходы местного бюджета на три группы... Так, к первой группе будут отнесены расходы, исполнение которых закреплено за каждым конкретным муниципальным образованием законом, и, соответственно, в обеспечение данной группы расходов должны быть закреплены наиболее надежные источники доходов... Во второй и третьей группе ... население и органы местного самоуправления сами определяют приоритетные задачи, и они, естественно, будут крайне различными для различных муниципальных образований. Так, для одного наиболее значимым является строительство школы, для другого - канализационного коллектора... Вторая группа также финансируется из бюджета. Третья группа представляет из себя своеобразную группу резерва, которая отражается в планах и финансируется по возможности или наличию средств...

Воронин А.Г. Финансы муниципального образования./ Губерния, 1997, № 3. - С. 57-77.

#### **Документ 11**

...Издавна в Русском государстве две формы народного управления /представительная и непосредственная демократия/ существовали в непосредственной взаимосвязи, но вполне автономно. Непосредственная демократия, вышедшая из родовых традиций, на протяжении столетий имела глубокие корни в крестьянской общине. Государство поддерживало общинные отношения, т.к. это давало возможность гарантированного сбора налогов, комплектования армии; кроме того, община осуществляла ряд полицейских, распорядительных и прочих функций... После реформы 1861 года крестьянская община получает статус первичной административной единицы в селе, особым документом оговорены ее права и обязанности ... Государство отказалось от ... политики поддержки общины... лишь в 1906 году. Установка на решение вопросов жизни методами непосредственной демократии, т.е. простым большинством голосов, имела место также и в ряде других специфических русских форм самоуправления. Одним из примеров может служить новгородское вече, которое, являясь верховным выразителем воли народа, имело исключительное право формирования органов исполнительной власти. И новгородский посадник, как глава правительства, и тысяцкий, и князь, и архиепископ в определенной мере зависели от ... настроений толпы...

Функции общины, как органа непосредственной демократии, ... не ограничивались только политической стороной дела, но касались и довольно глубоких основ экономики...

...Совершенно уникальным явлением России являлись земства. С одной стороны, это - вполне полномочные представительные учреждения, формируемые на основании определенного закона от 1864 года. Однако, с другой стороны, государство практически не имело возможности ... вмешательства в процесс формирования и деятельности данных учреждений как органов местного самоуправления...

... В основу деятельности земств был заложен принцип четкого разделения полномочий с государственными органами. Земства не имели своих центральных учреждений и по закону подчинялись губернатору и министерству внутренних дел. Однако на уровне губерний администрация занималась в полном объеме только контролем за сбором налогов и охраной правопорядка. Все остальные местные функции были в ведении земского самоуправления. Это и содержание дорог, и страхование от пожаров, и продовольствие, и народное образование, и здравоохранение, и развитие агротехники, и ветеринария, и санитарные мероприятия, и снабжение села орудиями труда, и сбыт сельскохозяйственной продукции, и кредитно-финансовые мероприятия, и многое другое... Существовали и государственные школы, и больницы, но они представляли собой, по сравнению с земской практикой, лишь незначительную часть...

... Земское самоуправление опиралось на свой собственный налог с движимого и недвижимого имущества и с прибыли, который по объему был равноценен сумме всех прочих государственных налогов. Земские сборы с земель и имущества данных территорий поступали непосредственно в кассу соответствующего земства,

минуя госбюджет... Земства совершенно самостоятельно могли принимать решения по реализации любой программы, имея уже в наличии определенные суммы для ее выполнения...

Арнольдов Н. А. Местное самоуправление: традиции и современность./ Земство, 1994, № 3. - С. 24-33.

Документ 12

Мировая практика показывает пять разных организационно-правовых форм местного самоуправления:

1. «Сильный совет - слабый мэр» - ограничение прав мэра по координации деятельности исполнительных органов и контролю за их деятельностью; за мэром закрепляются в основном представительские и оперативно-исполнительские функции; совет обладает большим объемом прав в сфере управления, в хозяйственных и финансовых вопросах и особенно в вопросах назначения на должности.
2. «Сильный мэр - слабый совет» - избрание исполнительного органа (мэра) непосредственно населением, что предопределяет его весьма весомые позиции по отношению к представительному органу; мэр самостоятельно решает многие текущие вопросы, обладает правом отлагательного вето на решения совета, которое может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов членов совета (2/3).
3. «Совет - управляющий» - управляющий представляет собой политически нейтральную фигуру, профессионала в сфере общественного управления; назначается на должность и увольняется советом, который избирается населением.
4. «Комиссионная форма» - комиссия образуется из выборных лиц - уполномоченных, каждый из которых управляет каким-либо отделом местного правительства; не предполагается наличие высшего должностного лица.
5. «Комбинированная форма» - управляющий или главный администратор подчиняется мэру, а не совету.

Воскресенская Н. М., Иоффе А. Н., Никитин А. Ф. Мы, народ... Российская конституция: Планы уроков. - М.: «За гражданское образование», 1998.- С. 173.

Документ 13

... Как правило, в странах Запада исполнительный аппарат местного самоуправления состоит из административных органов общей компетенции (коллегиальные исполнительные органы, мэры, управляющие) и органов отраслевой и специальной компетенции (департаменты, комитеты, бюро, инспектуры и т. д.).

Административные органы общей компетенции занимают руководящее положение в отношении других звеньев исполнительного аппарата. Особенно большим влиянием в делах местного самоуправления зачастую располагают мэры. В США, например, наиболее характерна именно такая ситуация, получившая название «сильный мэр». Он единолично назначает и смещает ведущих чиновников, ведает составлением и исполнением бюджета, имеет право налагать вето на акты муниципального совета... При этом «сильный» мэр, как правило, избирается непосредственно населением.

Значительным влиянием располагают главы администраций местного самоуправления также в таких странах, как Франция (при этом юр и его заместители избираются муниципальным советом го числа советников), ФРГ (глава муниципальной администрации - бургомистр - избирается либо населением, либо общинным советом), Япония (главы местной администрации: в префектуре - губернаторы, в общине - мэры - избираются населением).

В ряде стран не только главы местной администрации, но и отдельные категории должностных лиц муниципалитетов избираются населением. Эта система особенно распространена в США, где, например, в графствах (непосредственных административно-территориальных единицах большинства штатов) путем выборов замещаются должности шерифа - руководителя местной полиции, коронера, выполняющего некоторые следственные функции, казначея и др.

В ряде стран, например, во Франции, ФРГ, Японии мэры официально рассматриваются не только как высшие должностные лица органов местного самоуправления, но и как представители центрального правительства. Но при этом непременно определяется сфера порученных им государственных дел.

Например, во Франции мэр как представитель правительства осуществляет регистрацию актов гражданского состояния, отвечает за проведение в жизнь законов и других общегосударственных актов, за обеспечение безопасности и порядка в коммунах, ведает муниципальной полицией...

...В странах Запада... деятельность муниципальных властей в области местного хозяйства и обслуживания населения в основном состоит в выдаче лицензий на право открытия и содержания магазинов, бытовых и зрелищных мероприятий, торговлю спиртными напитками, занятия различными промыслами и т.п., в установке пра-вил торговли, застройки, благоустройства, в планировке населенных пунктов, в наблюдении за соблюдением природоохранительного законодательства. В области охраны порядка к ведению муниципальных органов относится установление правил поведения в общественных местах, противопожарный и санитарный надзор. По вопросам, не урегулированным вышестоящими властями, муниципалитеты могут издавать нормативные акты... Многие из полномочий, отнесенных к сфере местного самоуправления, принадлежат крупным муниципалитетам - провинций, больших городов и т.п. Компетенция муниципальных органов низовых звеньев (сельских общин, небольших городов) незначительна.

Уланов К.Н., Митрофанова СВ. Реформа местного самоуправления в России и опыт Запада /Гуманитарные науки и современность: Сб. трудов. Вып. 2. - Пенза, 1996. -С 12-16.

Варианты вопросов и заданий

1. Ознакомьтесь с документами и ответьте на следующие вопросы:

Что такое местное самоуправление? Как формируется местная власть? Могут ли органы местного самоуправления выходить на международный уровень? Могут ли органы местного самоуправления самостоятельно устанавливать налоги и сборы? Входит ли местное самоуправление в систему государственной власти? Какие вопросы находятся в ведении местного самоуправления? Как граждане участвуют в управлении местными делами? Что такое «вопросы местного значения»?

2. Решите следующую задачу:

В муниципальном образовании N главы исполнительной власти субъекта федерации был смещен глава местного самоуправления N-ов И на его место был назначен Z-ОВ. Дайте данному факту правовую оценку. Аргументируйте свой ответ ссылкой на документы.

3. Упражнение на развитие самостоятельного мышления

Данная игра показывает, что роль местного самоуправления

достаточно велика в жизни каждого из нас, но в то же время поселение может влиять на выбор того или иного пути развития своей местности, в том числе и участвуя в формировании местных властей путем выборов.

Ознакомьтесь с ситуацией: Представьте, что в вашем городе (селе, деревне, поселке и т.п.) решено построить предприятие по переработке ядерных отходов. С одной стороны, это грозит ухудшить экологическую ситуацию, но в то же время предприятие может дать новые рабочие места, которых не хватает в вашем родном населенном пункте, и достаточно стабильные доходы как для работников, так и для местного бюджета. Причем следует отметить, что средства на строительство будут выделяться из федерального бюджета.

Разделитесь на три группы (желательно, чтобы третья группа была самой большой).

Первая группа должна обосновать необходимость строительства с точки зрения местных властей: выдвиньте аргументы в пользу строительства, предложите варианты предотвращения возможных негативных последствий, продумайте

текст обращения к населению, а также о способах борьбы

с недовольным вашим решением обществом, например, экологическим.

Вторая группа представляет экологическое движение, выступающее против данного проекта: подумайте не только о негативных последствиях проекта, но и о возможных альтернативах, предложите формы протеста, которые будет использовать ваше общество в борьбе, можно также составить текст обращения к населению или правительству, к местным властям, возможные варианты листовок, лозунгов и транспарантов.

Третья группа обсуждает способы решения проблемы и свое отношение к строительству с точки зрения местного населения: выявите все возможные аргументы «за» и «против» строительства, направьте своих представителей в первую и вторую группы, а затем еще раз обсудите аргументы сторонников и противников воплощения проекта в жизнь, ознакомьтесь с обращениями к вам местных властей, представителей экологического движения, подумайте о возможных альтернативах предложенному проекту.

Представьте, что в это же самое время происходят выборы в органы местного самоуправления. Первая и вторая группы выдвигают своих кандидатов на пост главы местной власти, от которого во многом будет зависеть решение проблемы. Кандидаты должны выступить с краткими программными речами (не более 2-3 мин.), а третья группа в результате тайного голосования должна определить свои предпочтения.

## УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС.

1. Арнольдов Н. А. Местное самоуправление: традиции и современность.
2. Воронин А.Г. Финансы муниципального образования./ Губерния, 1997, № 3. - С. 57-77
3. Воскресенская Н.М., Иоффе А.Н., Никитин А. Ф. Мы, народ... Российская конституция
4. Спасской В. В., Володиной С. И и Певцовой Е. А. Местное самоуправление
5. Кравченко А. И. Обществознание: Учебник для 10 класса. - М.: Русское слово, 2001 (§§ 18, 20).
6. Клименко СВ., Чичерин А.Л. Основы государства и права: Пособие для поступающих в юридические вузы. - М., 2004. -
7. Уланов К.Н., Митрофанова СВ. Реформа местного самоуправления в России и опыт Запада /Гуманитарные науки и современность: Сб. трудов. Вып. 2. - Пенза, 1996. -С 12-16
8. Интернет ресурсы
9. Юридические словари

Календарно-тематическое планирование по основам местного самоуправления  
10 класс 17 часов

№п/п	Тема урока	Кол-во часов	Дата
	<b>Тема 1. История развития местного самоуправления</b>		
1	Возникновение местного самоуправления. Местное самоуправление в России до XX века	1	
2	Формирование системы местного самоуправления в 1990-е - начале 2000-х гг.	1	
	<b>Тема 2. История местного самоуправления в Великобритании, Германии, Франции и США</b>		
3	Международные документы об основах организации местного самоуправления	1	
4	Принципы территориально-государственного устройства стран Запада и особенности местного управления	1	
	<b>Тема 3. Российское законодательство об организации и структуре местного самоуправления</b>		
5	Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя	1	
6	Нормативные акты Пензенской области о местном самоуправлении	1	
	<b>Тема 4. Взаимодействие органов федеральной и региональной власти и системы местного самоуправления</b>		
7	Компетенции и полномочия органов центральной и региональной власти и местного самоуправления	1	
8	Формы участия граждан местного сообщества в решении общественно значимых проблем	1	
	<b>Тема 5. Социальное проектирование.</b>		
9	Социальный проект. Социально значимая проблема.	1	
10	Наиболее важные проблемы местного сообщества.	1	
11	Сбор и обработка материалов по проекту.	1	
12	Сбор и обработка материалов по проекту.	1	
13	Разработка вариантов решения проблемы.	1	
14	Анализ реализации проекта. Составление портфолио.	1	
15	Презентация проекта.	1	
16	<b>Повторение.</b> Структуры органов местного самоуправления	1	
17	Основные проблемы, стоящие перед органами местного самоуправления данного населенного пункта.	1	

Календарно-тематическое планирование по основам местного самоуправления  
11 класс 17 часов

№п/п	Тема урока	Кол-во часов	Дата
	<b>Тема 1. Организация М/С в России и за рубежом</b>		
1	История развития М/С.	1	
2	Организация работы современных органов М/С	1	
3	Организация работы современных органов М/С за рубежом.	1	
4	Международные документы об основах организации местного самоуправления	1	
5	Основы конституционного строя	1	
6	Нормативные акты Пензенской области.	1	
	<b>Тема 2. Взаимодействие органов федеральной и региональной власти</b>		
7	Взаимодействие органов федеральной и региональной власти	1	
8	Взаимодействие органов федеральной и региональной власти	1	
9	Формы участия граждан	1	
10	Структура органов М/С	1	
11	Основные проблемы, стоящие перед органами М/С	1	
	<b>Тема 3. Социальное проектирование.</b>		
12	Социальный проект.	1	
13	Социально значимая проблема.	1	
	<b>Тема 4. Роль гражданина в жизни государства.</b>		
14	Роль гражданина.	1	
15	Сообщество в жизни государства	1	
16	<b>Повторение.</b> Местное самоуправление	1	
17	Ответственный гражданин	1	