

Программа курса «Муниципальная демократия: современные проблемы реализации и границы конституционно-правового регулирования» (22 ч.)

Данный курс направлен на углубленное изучение организационного устройства местного самоуправления - одного из ключевых элементов его конституционной модели. Студентам (слушателям) предлагается ознакомиться с практикой организации и функционирования муниципальной демократии – фундаментирующей основы не только местного самоуправления, но и современного демократического (конституционного) государства в целом. В рамках данного курса рассматриваются основные проблемы соотношения демократии и местного самоуправления, представительной и непосредственной демократии, гражданского общества и муниципальной демократии, детально изучается система (структура) органов местного самоуправления в контексте реализации муниципальной демократии, а также формы реализации непосредственной (императивной и консультативной) демократии на практике РФ и зарубежных правовых порядков (Великобритания, США, Германия, Франция). На протяжении всего курса перед студентами (слушателями) стоит вопрос о том, каковы возможности правового (конституционно-правового) регулирования муниципальной демократии.

Тема 1: Соотношение демократии и местного самоуправления: от истории к современному пониманию (2 ч.)

Современные теории демократии: краткая характеристика. Роль местного самоуправления в теории и практике представительной демократии. Роль местного самоуправления в современных теориях демократии (теория элит, плюралистическая, делиберативная теории и пр.). Демократия – имманентная или историческая («случайная») связь с местным самоуправлением?

Демократические функции и последствия признания местного самоуправления в демократическом (конституционном) государстве. Муниципальная власть – фундамент демократического государства. Исторические аспекты использования института местного самоуправления для воплощения морально-политического идеала народовластия; последствия для государства и местного самоуправления (советский опыт и опыт Великобритании). Современное прочтение роли муниципальных представительных органов для реализации народовластия.

Местное самоуправление как идея управления публичными делами местным сообществом. Значимость демократии для воплощения этой идеи; муниципальная демократия (в широком и узком смысле). Представительная демократия как воплощение власти местного сообщества: исторические способы реализации и современный подход. Подход Европейской Хартии местного самоуправления; правовая позиция Конституционного Суда РФ. Роль институтов непосредственной (прямой и партиципаторной) демократии: исторические аспекты становления и использования (советский опыт, опыт Великобритании, Германии, Франции, США), современный подход. Правовая позиция Конституционного Суда РФ. Система местного самоуправления. Муниципальное образование - конституционно-правовая форма воплощения власти местного сообщества.

Тема 2. Правовой статус представительных органов местного самоуправления (4 ч.).

Представительный орган – ключевой элемент организации местного самоуправления. Правовая природа представительного органа.

Функции и компетенция представительного органа муниципального образования.

Порядок и принципы формирования муниципального представительного органа. Способы формирования и особенности их применения (Россия, Великобритания, Германия, Франция, США); правовая позиция Конституционного Суда РФ. Проблемы организации и проведения муниципальных выборов в РФ. Эволюция видов избирательных систем, используемых на местном уровне, в том числе в контексте «партийного строительства». Политические партии и иные объединения, участвующие в муниципальных выборах. Практика судебной защиты избирательных прав (КС РФ, ЕСПЧ, суды общей юрисдикции).

Численность депутатов и норма представительства депутатов муниципального представительного органа в условиях современной территориальной организации местного самоуправления.

Принципы организации деятельности представительных органов. Организационные формы деятельности. Заседание как основная организационная форма деятельности; современные проблемы организации с учетом анализа судебной практики (суды общей юрисдикции).

Порядок принятия решений представительным органом. Правовые позиции Конституционного Суда РФ.

Прекращение полномочий представительного органа: основания и порядок. Самороспуск: природа, основания, правовые границы обеспечения.

Ответственность представительного органа муниципального образования. Анализ судебной практики роспуска представительного органа.

Правовой статус депутата представительного органа муниципального образования; эффективность и достаточность гарантий. Антикоррупционные требования и ограничения; анализ практики соблюдения, в том числе с учетом судебной практики (суды общей юрисдикции).

Тема 3. Правовой статус главы муниципального образования (4 ч.).

Глава муниципального образования: исторические обстоятельства и причины введения в РФ; правовая природа. Обоснование потребности в сохранении главы муниципалитета; его соотношение с представительным органом; зарубежная практика и доктрина о потребности введения (признания) единоличного органа / высшего должностного лица (мэра) муниципального образования.

Правовое положение главы муниципального образования в РФ. Функции и последствия введения института главы муниципального образования. Компетенция главы и проблема ее «наполнения».

Модели замещения должности главы муниципального образования. Порядок избрания главы муниципального образования. Глава - выборное лицо местного самоуправления? Границы вмешательства Федерации и субъектов РФ в вопросы избрания главы муниципального образования. Правовые позиции КС РФ по этому вопросу. Особенности замещения должности главы муниципального образования на отдельных территориях (административные центры, наукограды, ЗАТО). Особенности совмещения должности главы муниципального образования с иными должностями (председателя представительного органа, главы местной администрации).

Взаимоотношения главы и представительного органа муниципального образования; эффективность системы сдержек и противовесов.

Прекращение полномочий главы муниципального образования: основания и порядок.

Ответственность главы муниципального образования. Удаление главы муниципального образования: правовая природа (с учетом позиции КС РФ), основания и порядок применения; анализ судебной практики (суды общей юрисдикции). Отрешение главы муниципального образования от должности: правовая природа (с учетом позиции

КС РФ), основания и порядок применения; анализ судебной практики (суды общей юрисдикции).

Тема 4. Соотношение бюрократических и демократических начал в организации местного самоуправления. Правовой статус местной администрации (2 ч.)

Местное самоуправление как способ преодоления бюрократизации управления публичными делами в государстве. Бюрократизация как неизбежное последствие институционализации местного самоуправления.

Способы организации исполнительно-распорядительной деятельности в муниципалитете. Местная администрация - исполнительно-распорядительный орган муниципального образования. Компетенция местной администрации; соотношение компетенции местной администрации и компетенции представительного органа муниципального образования.

Глава местной администрации: порядок замещения должности. Сити-менеджер муниципального образования в РФ: между повышением административной эффективности и административной подчиненностью региональной власти; зарубежная практика (США, Германия) применения института сити-менеджера. Проблема «двуглавости» на местном уровне.

Полномочия представительного органа по организации и контролю за деятельностью местной администрации.

Ответственность главы местной администрации: основания и порядок. Отрешение главы местной администрации от должности; анализ судебной практики (суды общей юрисдикции).

Тема 5. Непосредственная демократия в местном самоуправлении. Формы императивной демократии (6 ч.).

Соотношение непосредственной и представительной демократии: правовой (Конституция РФ, Европейская хартия местного самоуправления) и политический (современные теории демократии) взгляд. Система организационных форм непосредственного осуществления местного самоуправления в российском законодательстве; многообразие = эффективность?

Формы императивной демократии. Местный референдум: правовая природа и значимость. Основания проведения местного референдума. Местный референдум и институт самообложения граждан. Проблемы использования местного референдума для решения отдельных вопросов (территориальная организация, социально-экономические, экологические вопросы): анализ судебной практики (КС РФ, суды общей юрисдикции). Порядок голосования. Местный референдум в доктрине и практике европейских государств.

Муниципальные выборы: правовая природа, принципы организации. Особенности реализации активного избирательного права на муниципальном уровне. Порядок организации и проведения муниципальных выборов; правовой статус муниципальной избирательной комиссии. Проблема явки на муниципальные выборы. Манипуляция мнением избирателей: современные избирательные технологии и правовые границы противодействия им. Проблема подкупа избирателей. Анализ результатов проведения муниципальных выборов в России с 2010 по н.в.; современные тенденции. Муниципальные выборы – «лаборатория» избирательной системы в государстве.

Электронное голосование на муниципальных выборах: причины введения; порядок проведения. Зарубежный опыт электронного голосования (Эстония и др.). Проблема достоверности (и соответственно легитимности) результатов электронного голосования;

проблема судебной защиты пассивного избирательного права в условиях электронного голосования. Проблема манипуляций в условиях электронного голосования; технологические и правовые границы предотвращения. Перспективы расширения практики электронного голосования.

Отзыв депутата, иного выборного лица: обоснование потребности в применении. Правовая природа отзыва выборного лица; правовая позиция КС РФ. Основания и порядок отзыва. Причины неэффективности применения отзыва выборного лица в современных условиях.

Тема 6. Формы рекомендательной (консультативной) демократии (2 ч.).

Консультативная демократия и ее значение для местного самоуправления. Формы консультативной демократии в РФ: общая характеристика; принципы законодательного закрепления. Прямая (императивная) и консультативная демократия: взаимное дополнение и / или конкуренция?

Публичные слушания как диалоговая площадка между гражданами и органами муниципального образования. Правовая природа публичных слушаний (с учетом позиции КС РФ). Особенности правового регулирования порядка проведения публичных слушаний; границы муниципального нормотворчества. Эффективность применения института публичных слушаний. Законодательные гарантии проведения публичных слушаний. Публичные слушания: между легальностью и легитимностью принимаемых по их результатам решений. Практика судебной защиты прав граждан на проведение публичных слушаний (суды общей юрисдикции).

Иные формы консультативной демократии: краткая характеристика; анализ практики применения.

Тема 7. Гражданское общество и местное самоуправление (2 ч.).

Демократия и гражданское общество: соотношение понятий (теории ассоциативной, плюралистической демократии).

Ассоциации (общественные объединения) на местном уровне. Территориальное общественное самоуправление как особый институт местного самоуправления в России. Проблема правового статуса ТОС: между частным и публичным правом. Анализ практики и эффективность применения института ТОС в России. Поддержка ТОС органами государственной власти РФ и субъектов Российской Федерации – условие развития ТОС или подмена местного самоуправления? Зарубежный опыт организации и функционирования сообществ по месту проживания; проблемы и границы институционализации.

Внеинституциональные формы гражданского общества и их значение для муниципальной демократии. Общественные движения (экологические, феминистские и пр.) на местном уровне: российская и зарубежная практика.