

Тема 2. Управление в муниципальном секторе

Законодательные основы функционирования местного самоуправления, вопросы местного значения, органы местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления, межмуниципальное управление.

Понятие и характерные признаки местного самоуправления

В Европейской хартии местного самоуправления¹ сказано, что **местное самоуправление** – это право и действенная способность местных органов регулировать и управлять в рамках закона, под собственную ответственность и в интересах населения значительной частью общественных дел. Выделяется пять принципов его функционирования:

1) субсидиарность – означает: вертикальное распределение полномочий между властными уровнями должно быть основано на максимальной близости источника соответствующей потребности и органа определенного уровня власти, удовлетворяющего эту потребность; самостоятельность каждого властного уровня в реализации собственных полномочий, недопустимость произвольного вмешательства в деятельность друг друга;

2) достаточность – средства, предоставляемые в распоряжение органов власти определенных уровней, должны соответствовать объему возложенных на них полномочий;

3) взаимодополняемость – каждый дополнительный объем полномочий (в том числе делегирование полномочий) на нижестоящий уровень должен сопровождаться передачей данному уровню власти ресурсов, необходимых для их выполнения;

4) транспарентность – предполагает активное взаимодействие между властями, проведение необходимых согласований и консультаций, достижение предварительных договоренностей по поводу исполнения тех или иных полномочий;

5) солидарность – принцип распределения финансовой помощи только в зависимости от нуждаемости, без учета размеров уплачиваемых гражданами налогов и взносов.

Согласно Конституции РФ, **местное самоуправление** подразумевает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» **местное самоуправление** – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законодательством РФ, 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.

В Указе Президента РФ «Основные положения Государственной политики в области развития местного самоуправления от 15.10.1999 № 1370, что основные принципы осуществления местного самоуправления в РФ основываются на общих для демократических государств принципах децентрализации управления, самоорганизации граждан, законности, осуществления публично-властных полномочий на уровне, позволяющем наиболее эффективно их реализовывать.

Местное самоуправление рассматривается в трех аспектах:

1) Способ самоорганизации граждан, т.е. институт гражданского общества, согласования интересов общества и государства, местного сообщества и всего общества, одной из форм общественного самоуправления. Местное самоуправление характеризуется понятием «непосредственная демократия» – механизм осуществления власти населением, когда воля граждан не опосредуется какими-либо представителями и проявляется напрямую в процессе принятия обязательных для исполнения решений. Установлен открытый перечень форм непосредственной демократии: референдум, выборы, другие виды волеизъявления граждан. Все они базируются на самоуправлении, при котором субъект и объект управления совпадают. **Самоуправление** — это самоорганизация граждан, инициативное их участие в решении определенных вопросов и реализации интересов.

¹ Принята Советом Европы 15 октября 1985 г, ратифицирована Россией.

2) Самостоятельный уровень публичной власти, поскольку оно реализует конституционное положение о народе как источнике власти, т.е. проявляется как форма демократии. Законом гарантируется: самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, т.е. решения вопросов местного значения; организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти; право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

3) Элемент системы управления государством, поскольку местное самоуправление не только решает собственные вопросы, но также выполняет делегированные государством полномочия. Делегирование полномочий государственных органов власти должно учитывать требования эффективности и экономичности, местное самоуправление при этом должно иметь свободу в приспособлении своих действий к местным условиям, а вышестоящий уровень власти осуществлять административный надзор.

Местное самоуправление призвано играть роль выразителя местных интересов. Местное самоуправление признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом. В местном самоуправлении сочетаются общественные и государственные начала, поскольку местное самоуправление заведует не всеми местными делами, а только теми, что установлены правовыми актами РФ, т.е. в соответствии с установленной компетенцией, что превращает местное самоуправление в самостоятельный и подзаконный уровень власти, базой которого служит определенная территория и проживающие на ней граждане.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, между ними нет административного соподчинения, т.е. государственный орган не может управлять муниципальной властью приказами и предписаниями. В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. государственная власть осуществляет нормативное регулирование местного самоуправления, в том числе контроль в случае выделения средств из вышестоящего бюджета, имеет полномочия лишать юридической силы правовые акты органов местного самоуправления. Государством признается и защищается муниципальная собственность, в том числе собственность на землю и другие природные ресурсы.

Правовое регулирование функционирования системы местного самоуправления

Важным ресурсом муниципального сектора является правовой ресурс. Выделяется три уровня правового регулирования муниципального сектора: федеральный, региональный, местный.

1) На федеральном уровне источником муниципального права служат федеральные законы:

- специально регулирующие вопросы организации и функционирования местного самоуправления;
- составляющие законодательную основу других отраслей права (жилищного, налогового, земельного, экологического и т.д.), но в той или иной мере затрагивающие вопросы местного самоуправления.

К основным законам относятся:

- Конституция РФ (гл. 8);
- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.;
- Гражданский кодекс РФ;
- Бюджетный кодекс РФ;
- Налоговый кодекс РФ;
- Земельный кодекс РФ;

К источникам муниципального права также относятся федеральные подзаконные акты. В их числе указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые

акты других федеральных органов исполнительной власти. Также к источникам муниципального права относятся постановления палат Федерального Собрания РФ, постановления Конституционного Суда.

2) На региональном уровне источниками муниципального права служат нормативные правовые акты субъектов РФ: конституции и уставы, законы о местном самоуправлении, о материальной и финансовой основах местного самоуправления, о полномочиях органов местного самоуправления и др.

В группу источников муниципального права на этом уровне входят также акты высших должностных лиц субъектов РФ, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, акты правительств, областных администраций, других органов исполнительной власти субъектов РФ, а также решения судов.

3) На местном уровне источниками муниципального права служат уставы муниципальных образований, нормативные акты, принятые местным референдумом, органами, главами и другими должностными лицами местного самоуправления.

Муниципальным правовым актом является решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, принятое непосредственно населением муниципального образования, органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования.

Различают два вида правовых актов:

1) Нормативные правовые акты – изданные в установленном порядке акты правомочного на то органа власти или должностного лица, устанавливающие правила поведения, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

2) Правовые акты индивидуального характера – акты, устанавливающие, изменяющие или отменяющие права и обязанности конкретных лиц.

Систему муниципальных правовых актов составляют:

- устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа;
- правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования, а также правовые акты, принятые на местном референдуме, являются актом высшей юридической силы на данной территории. Устав принимается представительным органом муниципального образования 2/3 голосов от численности депутатов, а в поселениях с численностью избирателей менее 100 человек – населением на сходе граждан. Устав регистрируется в органах юстиции, публикуется, после вступает в силу. Уставом муниципального образования определяются:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- форма, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных органов, должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц мест-

ного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

- виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения конкретных вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

- порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением;

- порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования принимает решения, устанавливающие обязательные для исполнения правила, а также решения по организации деятельности представительного органа. Глава муниципального образования в пределах своих полномочий издает постановления и распоряжения по организации деятельности представительного органа в случае, если он является председателем представительного органа. Председатель представительного органа издает постановления и распоряжения по организации деятельности этого органа. Глава местной администрации в пределах своих полномочий издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением делегированных отдельных государственных полномочий, а также распоряжения по организации работы местной администрации. Другие должностные лица издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Вопросы местного значения, государственные полномочия местного самоуправления

Деятельность местного самоуправления направлена на решение двух групп вопросов:

1) **Вопросы местного значения** - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с законодательством осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

2) **Полномочия, делегированные государством** – государственные функции, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления на основе федеральных и региональных законов о бюджете и финансируемые за счет передаваемых местным бюджетам субвенций из других бюджетов.

Конституцией РФ названы **важнейшие вопросы местного значения**: управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка. **Федеральные и региональные законы** относят к вопросам местного значения также иные вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Кроме того, муниципальные образования **вправе принимать к рассмотрению** вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти. Органы местного самоуправления **могут наделаться законом** отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Перечень вопросов местного значения представлен в таблице 1.

Таблица 1 – Вопросы местного значения

Вопрос местного значения	По-се-ле-ние	Муници-пальный район	Город-ской округ
составление и рассмотрение проекта бюджета, утверждение и исполнение бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета	+	+	+
выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений	-	+	
установление, изменение и отмена местных налогов и сборов	+	+	+
владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности	+	+	+
организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом	+	+	+
дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной	+	+	+
обеспечение нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством	+	-	+
создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения	+	+	+
участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма	+	+	+
создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов РФ, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов	+	+	+
участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций	+	+	+
обеспечение первичных мер пожарной безопасности	+	-	+
создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	+	+	+
организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов	+	+	+
создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры	+	+	+
сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)	+	-	+

местного (муниципального) значения			
создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов	+	+	+
обеспечение условий для развития на территории физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий	+	+	+
создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам	+	+	+
формирование архивных фондов	+	+	+
организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора	+	-	+
организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;	-	+	+
организация мероприятий по охране окружающей среды	-	+	+
утверждение правил благоустройства территории, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий, сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий	+	-	+
утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля, осуществление в случаях, предусмотренных законом, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений	+	-	+
утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд	-	+	-

осуществление муниципального земельного контроля на межселенной территории	-	+	-
присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре	+	+	+
организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения	+	+	+
организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	+	+	+
создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения	+	-	+
осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья	+	+	+
создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи	-	+	+
создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения	+	+	+
содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства	+	+	+
организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений	-	+	+
оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству		+	+
организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью	+	+	+
организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время	-	+	+
осуществление полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования	+	+	+
осуществление муниципального лесного контроля	+	+	+
оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим	+	-	+

щим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин			
предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции	+	+	+
организация охраны общественного порядка на территории муниципальной полицией	-	+	+
обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом	+	+	+
осуществление мер по противодействию коррупции	+	+	+
участие в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" в выполнении комплексных кадастровых работ	+	+	+
утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций	-	+	+

К правам органов местного самоуправления, не отнесенным к вопросам местного значения относятся следующие (табл. 2).

Таблица 2 – Правам органов местного самоуправления, не отнесенные к вопросам местного значения

Правам органов местного самоуправления	Поселение	Муниципальный район	Городской округ
создание музеев	+	+	+
совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия нотариуса	+	+	-
участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству	+	+	+
создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий	+	+	+
оказание содействия национально-культурному развитию народов РФ и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений	+	+	+
участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений	+	-	-
создание муниципальной пожарной охраны	+	-	+
создание условий для развития туризма	+	+	+
оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания	+	+	+
оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям	+	+	+
создание условий для организации проведения независимой	+	+	+

оценки качества оказания услуг организациями			
предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования	+	-	+
осуществление функций учредителя муниципальных образовательных организаций высшего образования, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 года	-	+	-
создание муниципальных образовательных организаций высшего образования	-	-	+
осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом "О донорстве крови и ее компонентов"	-	+	+

Федеральный закон, закон субъекта РФ, предусматривающий наделение органов местного самоуправления **отдельными государственными полномочиями**, содержит следующую информацию:

- вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются определенными полномочиями;
- перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также органов государственной власти при осуществлении их полномочий;
- методику расчета нормативов для определения субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ для осуществления соответствующих полномочий, включая социальные стандарты;
- перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление, либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления;
- порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
- порядок осуществления органами государственной власти контроля за выполнением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, обеспечивающих указанный контроль;
- условия и порядок прекращения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Делегированные полномочия исполняются за счет субвенций из регионального или федерального бюджета, для чего в составе бюджета РФ или субъекта РФ образуется фонд компенсаций. Субвенции предоставляются с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг.

Органы местного самоуправления и их полномочия

Органы местного самоуправления – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения следующие:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- 2) установление официальных символов муниципального образования;
- 3) создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;
- 4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями,

если иное не предусмотрено федеральными законами;

4.1) регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей;

4.2) полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом "О теплоснабжении";

4.3) полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом "О водоснабжении и водоотведении";

5) организационное и материально-техническое обеспечение 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;

6) принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ;

6.1) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством РФ;

7) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

8) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

8.1) организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений;

8.2) утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

9) иными полномочиями в соответствии с ФЗ «О местном самоуправлении», уставами муниципальных образований.

Структуру органов местного самоуправления составляют:

- 1) представительный орган муниципального образования,
- 2) глава муниципального образования,
- 3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования),
- 4) контрольно-счетный орган муниципального образования,
- 5) иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности

указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, а в случае создания вновь образованного муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью избирателей не более 300 человек - на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Представительный орган не формируется, если численность жителей избирателей составляет не более 100 человек (или не более 300 человек и закреплено в уставе), и его полномочия осуществляются сходом граждан. Численность и срок полномочий депутатов представительного органа поселения определяются населением на сходе граждан. Представительные органы муниципального района и городского округа могут либо избираться всеобщим голосованием, либо состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений и внутригородских районов.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 7 человек - при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации, - председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой.

В исключительной компетенции представительного органа находятся:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.
- 11) иные полномочия представительных органов определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Местная администрация обладает правами юридического лица. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Местной администрацией руководит **глава местной администрации** на принципах единоначалия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта и обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Он подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования.

Функциональное и отраслевое управление осуществляется с помощью организационной структуры, где подразделениями служат управления, департаменты, отделы, группы и другие службы. На основе обобщения практики в муниципальном образовании рекомендуется следующая организационная структура управления (табл. 3).

Таблица 3 – Организационная структура администрации

Наименование подразделения (департамента)	Внутренняя структура
Общего управления	Секретариат Отдел по кадровым вопросам Отдел отчетности, ревизии, аудита по исполнению бюджета
Финансов	Казначейство (бюджет, инвестиционная программа, кредитование) Налоги Управление недвижимостью
Безопасности, правопорядка	Правовой отдел (юридические консультации, представительство в суде) Охрана правопорядка Пожарная охрана Регистрация (картотека данных о гражданах) ЗАГС (делегированная функция)
Строительства	Отдел планирования (развитие, застройка, инфраструктура, стимулирование частных инвестиций в жилье) Отдел строительного надзора Отдел эксплуатации жилого фонда (модернизация облика города, реставрация зданий, озеленение, перебазирование промышленных объектов)
Коммунальных служб	Снабжение электроэнергией (выбор и связи с поставщиками) Очистка сточных вод, эксплуатация канализационных сооружений Утилизация отходов
Культуры и образования	Отдел по делам школ (в части материального обеспечения) Отдел культуры (музеи, библиотеки, музыкальные школы, архив)
Здравоохранения и социальной помощи	Профилактика Больницы Отдел по социальным вопросам (социальная помощь, пособия на обеспечение прожиточного минимума) Отдел сотрудничества с государственными учреждениями (детскими садами и домами, домами для престарелых, мастерскими для инвалидов) Отдел по делам молодежи
Экономики и транспорта	Содействие экономическому развитию (формирование промышленной структуры, расширение налоговой базы, улучшение среды для привлечения капитала) Планирование услуг общественного транспорта и тарифов Эксплуатация общественного транспорта

Контрольно-счетный орган муниципального образования может быть образован представительным органом муниципального образования в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля. Порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Федеральным законом от 7 февраля 2011 года N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований", ФЗ «О местном самоуправлении», Бюджетным кодексом РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, муниципальными нормативными правовыми актами.

Представители органов местного самоуправления занимают муниципальные должности. **Муниципальная должность** – должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а

также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Муниципальные должности подразделяются на:

- выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления),
- замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;
- замещаемые путем заключения трудового договора.

Муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). К муниципальным должностям муниципальной службы относятся все муниципальные должности, не являющиеся выборными.² Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется на основании ФЗ «О муниципальной службе в РФ» № 25-ФЗ, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Межмуниципальное управление, виды и функции муниципальных ассоциаций

Межмуниципальное сотрудничество – это форма объединения и согласования интересов, координация действий муниципальных образований и/или их органов в целях обеспечения представительства интересов муниципальных образований на всех уровнях государственной власти РФ, в международных органах и организациях, а также в целях повышения эффективности и результативности решения вопросов местного значения.

Муниципальные образования создают межмуниципальные объединения, учреждают хозяйственные общества и другие организации, заключают договоры и соглашения. Представительные органы муниципальных образований принимают решения о создании автономных некоммерческих организаций и фондов, действующих на основе ГК РФ, Закона «О некоммерческих организациях», иных законов.

- В субъектах РФ образуются **Советы муниципальных образований**, организация и деятельность которых осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", применяемыми к ассоциациям.

- Советы муниципальных образований субъектов РФ образуют единое общероссийское объединение муниципальных образований – **Общероссийский Конгресс муниципальных образований** в целях организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов РФ, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований РФ, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований РФ с международными организациями и иностранными юридическими лицами.

- **Комиссия по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления при Президенте РФ** выполняет функцию координационного центра по делам местного самоуправления, осуществляет разработку государственной политики в области местного самоуправления, обеспечение взаимодействия федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления по ее реализации, решением других

² Муниципальными служащими не являются – депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований.

важнейших вопросов развития местного самоуправления.

- Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. **Общероссийская общественная организация "Всероссийский Совет местного самоуправления"** ставит целью создание условий для формирования эффективной системы местного самоуправления, обеспечение эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти РФ, субъектов РФ с целью повышения качества жизни населения и эффективного развития территорий и т.д.

- Для политического контроля за реализацией Европейской хартии местного самоуправления создан **Конгресс местных и региональных властей Европы**.