

Федеральное агентство по образованию  
Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Сибирская академия государственной службы»

**А.В. НОВОКРЕЩЁНОВ**

## **ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Учебное пособие для дистанционного обучения и самостоятельной работы по специальности 080504.65 - Государственное и муниципальное управление**

**(авторская редакция)**

НОВОСИБИРСК 2008

Издается в соответствии с планом учебно-методической работы СибАГС

Рецензенты:

Сучков А.И. зав. кафедрой устойчивого развития сельского хозяйства НГАУ, доктор экономических наук

Таушканов Н.Н. директор ИПС СибАГС, кандидат социологических наук

**Новокрещёнов А.В.**

**Организация местного самоуправления:** учебное пособие для дистанционного обучения. И самостоятельной работы студентов/ А.В.Новокрещёнов.— Новосибирск: СибАГС, 2008. —

Учебное пособие является одним из основных компонентов при подготовке студентов, по специализации «муниципальное управление» специальности 08 05 04.65 -Государственное и муниципальное управление

В учебном пособии содержатся материалы, раскрывающие последовательность действий при организации местного управления, дается минимум знаний необходимых муниципальному служащему для понимания сущности, организационной структуры, содержания и методов работы органов местного самоуправления. В текст включены задания, контрольные вопросы, и списки основной и дополнительной литературы.

Данное пособие может быть полезным для глав администраций муниципальных образований, государственных и муниципальных служащих.

## Оглавление

УЧЕБНЫЕ ЦЕЛИ ДИСЦИПЛИНЫ .....	5
МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИЗУЧЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ: «ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ» .....	6
РАЗДЕЛ I. ТЕОРИАЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	7
ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	8
§ 1. Понятие и состав правовой базы местного самоуправления .....	8
§ 2. Европейская хартия местного самоуправления.....	8
§ 3. Законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении.....	9
§ 4. Законодательство субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении.....	12
§ 5. Муниципальные правовые акты. Устав муниципального образования.....	13
ГЛАВА 2. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	21
§ 1. Административно-территориальное деление и территориальные основы местного самоуправления .....	21
§ 2. Принципы территориальной организации местного самоуправления .....	22
§ 3. Федеральный закон № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» об административно-территориальной реформе местного самоуправления.....	24
РАЗДЕЛ II ОРГАНИЗАЦИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	29
ГЛАВА 3. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	29
§ 1. Классификация органов местного самоуправления.....	29
§ 2. Структура органов местного самоуправления .....	32
§ 3. Образование органов местного самоуправления .....	37
ГЛАВА 4. КАДРЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА. 48	
§ 1. Понятие кадров муниципального управления.....	48
§ 2. Нормативно-правовая база кадрового обеспечения органов местного самоуправления .....	49
§ 3. Основные принципы муниципальной службы.....	50
§ 4. Управление персоналом в органах местного самоуправления .....	54
ГЛАВА 5. СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ АППАРАТА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	60
§ 1. Процесс формирования системы органов муниципального управления .....	60
§ 2. Процесс планирования деятельности органа муниципального управления.....	61
§ 4. Взаимодействие местных администраций с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности .....	64

ГЛАВА 6. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С ДОКУМЕНТАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ.....	68
§ 1. Функции служебных документов .....	68
§ 2. Типы документов организационно-распорядительной деятельности .....	69
§ 3. Технология работы с постановлениями и распоряжениями в муниципальных органах.....	71
§ 4. Унифицированная система организационно-распорядительной документации.....	74
ГЛАВА 7. КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	81
§ 1. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления .....	81
§ 2. Вопросы местного значения поселения .....	83
§ 3. Вопросы местного значения муниципального района.....	88
§ 4. Вопросы местного значения городского округа .....	92
§ 5. Осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий	94
РАЗДЕЛ III. УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ	
ГЛАВА 8. МЕТОДЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	98
§ 1. Общая характеристика методов управления .....	98
§ 2. Экономические методы управления.....	99
§ 3. Организационно-административные методы управления.....	100
§ 4. Социально-психологические методы .....	102
ГЛАВА 9. КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	105
§ 1. Условия и факторы развития муниципального образования .....	105
§ 2. Основные принципы реализации концепции .....	107
§ 3. Разработка технологии стратегии управления .....	108
ГЛАВА 10. РАЗРАБОТКА ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ.....	112
§ 1. Виды программ.....	112
§ 2. Функции участников разработки программы.....	114
§ 3 Формирование портфелей программ.....	116
ГЛАВА 11. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ .....	121
§ 1. Роль инвестиций в социально-экономическом развитии муниципальных образований и условиях их привлечения.....	121
§ 2. Маркетинг территорий муниципального образования .....	123
§ 3. Муниципальные займы.....	124
ТЕМА 12. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО .....	129
§ 1. Общероссийские объединения муниципальных образований и советы муниципальных образований субъектов РФ .....	129
§ 2. Межмуниципальные хозяйственные объединения и некоммерческие организации муниципаль- ных образований.....	130

## **Введение**

Дисциплина «Организация местного самоуправления» носит сугубо прикладной характер и дает студентам представление о том, как формируются и функционируют органы местного самоуправления, взаимодействуют с населением и государственной властью. Данная дисциплина входит в состав дисциплин специализации «Муниципальное управление» и во многом представляет собой адекватную реакцию на муниципальную реформу, начатую с принятием Федерального закона №131 – ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации» **По окончании изучения дисциплины «Организация местного самоуправления» студент должен:**

### **-Иметь представление:**

- о сущности местного самоуправления, его отличии от государственной власти;
- о роли местного сообщества в принятии решений и обеспечении их реализации;
- о нормативной базе местного самоуправления;
- о территориальной основе местного самоуправления.

### **Знать:**

- правила формирования и функционирования аппарата органа местного самоуправления;
- методы управления;
- сущность программирования и планирования социально-экономического развития.

- основные положения Конституции РФ о местном самоуправлении, федерального закона №131 – ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», других нормативных правовых актов..

**Уметь:**

- реально включиться в работу местных органов власти в той или иной должности и быть полезным в деятельности по удовлетворению потребностей местного сообщества.
- .- разрабатывать комплексные планы и программы социально-экономического развития территории муниципального образования, осуществлять маркетинг территории.

Предлагаемое учебное пособие является базой для дистанционного обучения и самостоятельной работы по дисциплине «Организация местного самоуправления».

Учебное пособие состоит из трёх разделов в соответствии с рабочей программой курса. Каждый раздел содержит несколько глав, которые изложены последовательно в соответствии с логикой организационной деятельности.

При самостоятельном изучении дисциплины можно воспользоваться контрольными вопросами, предложенными в конце каждой главы. Самоконтроль позволит самостоятельно оценить степень усвоения материала и лучше подготовиться к работе над письменным контрольным заданием, тестами и экзаменационными заданиями.

В конце текста, в рубрике «Выводы и ключевые идеи» помещены выводы по каждой главе, излагающие её содержание в концентрированном виде. Ознакомление с ними позволит лучше понять суть прочитанного материала.

Для облегчения работы с текстом на полях пособия располагаются специальные пиктограммы:

- задание, связанное с записью;
- примеры, разъясняющие и дополняющие информацию;
- ключевое слово, понятие, включенное в словарь;
- ссылка на схемокурс;
- ссылка на ЭОС по другой учебной дисциплине.

Автор желает успеха в изучении курса «Организация местного самоуправления»

## **Раздел 1. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**



## Глава 1. Правовые основы местного самоуправления\*

### План:

- §1 Понятие и состав правовой базы местного самоуправления.
- §2 Европейская Хартия местного самоуправления.
- §3 Законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении.
- §4 Законодательство субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении.
- §5 Муниципальные правовые акты. Устав муниципального образования.

### §.1 Понятие и состав правовой базы местного самоуправления

#### (Правовые основы местного самоуправления)

Правовая база местного самоуправления находится еще в стадии формирования. Это связано с незавершившимся процессом становления местной власти. Вместе с тем законодательство о местном самоуправлении весьма обширно. Сформировалась особая отрасль права — муниципальное право. Возникновение этой правовой отрасли связано с потребностями становления и развития местного самоуправления в нашей стране. Как правило законы принимаются в связи с потребностью в них, в ответ на возникшую потребность. Новая отрасль права развивается на стыке конституционного, административного, финансового, земельного, экологического и других отраслей права. Комплексный характер муниципального права отражает многогранность муниципальной деятельности. Муниципальное право постоянно развивается и совершенствуется, отражая динамику функционирования местного самоуправления и регулируя правовые отношения, возникающие в процессе деятельности местных органов власти.

По определению Р.В. Бабуна, правовая база местного самоуправления — это система законодательных и иных нормативно-правовых актов, на основе которых функционирует местное самоуправление

Правовая база включает в себя Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и другие федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ; конституции, уставы, другие правовые акты органов государственной власти субъектов федерации, а также уставы муниципальных образований, правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления.

### § 2. Европейская хартия местного самоуправления

#### (Европейская хартия местного самоуправления)

В Государственная Дума Российской Федерации ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления. Таким образом, Россия взяла на себя обязательство следовать основным принципам местного самоуправления, зафиксированным в Европейской хартии. Что представляет собой этот международный правовой акт? Принята

\* Бабуна Р.В. «Организация местного самоуправления». Спб.: Питер, 2005. –с.31

Европейская хартия в 1985 г. Она включает в себя три раздела и преамбулу. В преамбуле излагаются цели государств, членов Совета Европы, подписавших хартию. Содержание разделов достаточно основательно изложено в УМК «Система муниципального управления». Воспользуемся имеющимся материалом.

*Первый раздел* — «Конституционные и законодательные основы местного самоуправления» — содержит десять статей, в которых дается понятие местного самоуправления, указаны принципы закрепления компетенции самоуправления, гарантии защиты территории местного самоуправления, права местного самоуправления в определении его внутренних административных структур, а также положения об условиях осуществления полномочий на местном уровне, источниках финансирования органов местного самоуправления, административном контроле над деятельностью органов местного самоуправления, права на объединение и судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий.

*Второй раздел* — «Основные положения» — устанавливает обязательства государств, подписавших Хартию: каждое государство должно соблюдать, по меньшей мере, двадцать пунктов первого раздела Хартии. Также второй раздел содержит статьи, где указываются органы, на которые распространяется действие Хартии, и подчеркивается обязанность государств-членов Совета Европы информировать Совет Европы о законодательных положениях и иных мерах, предпринимаемых в целях соответствия Хартии.

*Третий раздел* Хартии устанавливает порядок подписания, ратификации и вступления в Хартию.

Важную роль в обеспечении реализации Европейской Хартии о местном самоуправлении играет Конгресс местных и региональных органов власти Европы. Конгресс — совещательный орган, в котором местные и региональные органы власти представлены в двух палатах: палате местных органов власти и палате регионов. Пленарное заседание Конгресса проводится раз в году в Страсбурге.

Цель Конгресса — обеспечить участие местных и региональных органов власти в достижении европейского единства; дать членам местных и региональных советов возможность участия в разработке европейской политики в рамках Совета Европы; помогать новым демократическим государствам в создании эффективных местных административных структур. Россия вступила в Совет Европы в 1996 г.

### **§3. Законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении**

Прежде всего, следует отметить, что в Конституции РФ вопросы местного самоуправления занимают одно из центральных мест. Уже в статье 3 сказано:

«Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (п. 1). Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (п. 2)».

Положение этой статьи дает основание для самоуправления на местах. Статья 12 гарантирует самостоятельность и автономность местного самоуправления. Статья гласит: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного само-

управления не входят в систему органов государственной власти». В главе 8 Конституции РФ даны следующие положения:

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (п. 1 ст. 130).
2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (п. 2 ст. 130).
3. 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 (п. 1 ст. 131).
4. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (п. 2 ст. 131).
5. 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 (п. 1 ст. 132).
6. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (п. 2 ст. 132).
7. Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст. 133).

#### **( Законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении)**

Федеральное законодательство о местном самоуправлении постоянно меняется. Впервые понятие местного самоуправления в постперестроечный период нашло свое отражение в 1990 г., когда был принят закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Вслед за ним уже в 1991 г. вышел закон «О местном самоуправлении в РФ», в 1995 г. — федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В развитие этого закона были приняты федеральные законы «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» (1997 г., подлежащий отмене в 2006 г.), «Об основах муниципальной службы в РФ» (1998 г.), «Об обеспечении конституционных прав граждан избираться и быть избранными в органы местного самоуправления» (1996 г.), «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» (1998 г.), а также целый ряд других нормативных правовых актов.. Принятый 28 августа 1995 г. Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не имел цели установить единую модель местного самоуправления РФ, он носил рамочный характер, регламентируя только основные принципы, методы и условия. Закон позволял каждому муниципальному образованию формировать органы местного самоуправления исходя из сложившейся практики, «исторических условий и иных традиций» в рамках данного закона, т.е. устанавливал принцип самостоятельности и ответственности органа местного самоуправления за принятые решения.

Проблемы, возникшие в процессе становления местного самоуправления показали несостоятельность некоторых положений закона 1995 г. В связи с этим 6 октября 2003 г. был принят новый федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который внес существенные изменения и в территориальную основу, и в практику формирования и функционирования органов местного самоуправления, и во многие другие зафиксированные ранее позиции. Вместе с тем этот федеральный закон признал утратившими силу более десятка нормативных правовых актов, касающихся местного самоуправления.

Федеральный закон № 131-ФЗ вступает в силу с 1 января 2006 г. Однако трудности в ряде регионов с финансированием, решением кадровых вопросов и т.д. привели к необходимости постепенной реализации отдельных положений закона вплоть до 2009 г.

Настоящий учебно-методический комплекс направлен на изучение вопросов организации местного самоуправления на основе данного федерального закона. Структура федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» включает в себя 12 глав:

Глава 1. Общие положения.

Глава 2. Принципы территориальной организации местного самоуправления.

Глава 3. Вопросы местного значения.

Глава 4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Глава 5. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Глава 6. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

Глава 7. Муниципальные правовые акты.

Глава 8. Экономическая основа местного самоуправления.

Глава 9. Межмуниципальное сотрудничество.

Глава 10. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью.

Глава 11. Особенности организации местного самоуправления.

Глава 12. Переходные положения.

Сразу после принятия Закона возникла необходимость внесения в него поправок, дополнений и изменений. Особенно много изменений в главе «вопросы местного значения». Не исключено, что поправки будут вноситься и дальше. Поэтому при обращении к федеральному Закону важно обращать внимание на год издания, чем более позднее издание тем надежнее.

По мнению Р.В. Бабуна, федеральные законодательные акты, касающиеся местного самоуправления могут быть разделены на две группы. *Первая группа* включает в себя федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления и определения Конституционного суда РФ, специально посвященные вопросам местного самоуправления. *Вторая группа* включает в себя федеральные отраслевые законы и иные нормативные правовые акты, содержащие отдельные нормы муниципального права.

Все вышеперечисленные законы относятся к первой группе. Из второй группы особое значение имеют такие, как Гражданский, Земельный, Градостроительный, Бюджетный, Налоговый кодексы РФ, оказывающие огромное влияние на деятельность местного самоуправления. В целом же нормы муниципального права содержатся в сотнях федеральных отраслевых законов, причем многие из них необоснованно возлагают на органы местного самоуправления задачи и функции, не обеспеченные материальными и финансовыми ресурсами. Нередко встречаются и противоречия по конкретным вопросам. Эти законы постепенно пересматриваются в рамках совершенствования федерального законодательства.

#### **§4. Законодательство субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении**

Федеральное законодательство о местном самоуправлении конкретизировано в законах субъектов Российской Федерации. Исполнение данных законов обязательно на территории соответствующих субъектов, следовательно, для муниципальных образований они не менее важны, чем федеральные. Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 6) относит к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ:

- правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по вопросам, регулирование которых отнесено к компетенции субъектов РФ;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий субъектов РФ.

В конституциях (уставах) субъектов РФ содержатся разделы, посвященные местному самоуправлению. В каждом субъекте РФ приняты законы об организации местного самоуправления на своей территории, а также пакет других законов по вопросам местного самоуправления. В такой пакет входят, например, законы о выборах в органы местного самоуправления, о местных референдумах, о муниципальной службе, об административно-территориальном устройстве субъекта РФ, о порядке образования и преобразования муниципальных образований, о собственности, о бюджете и бюджетном процессе, о региональных налогах и сборах и др.

Сопоставляя федеральные законы 2003 и 1995 гг. Р.В. Бабун отмечает, что в федеральном законе 2003 г. по сравнению с федеральным законом 1995 г. полномочия субъектов РФ в области правового регулирования местного самоуправления были существенно сужены. Например, в федеральном законе 2003 г. не упоминаются перечисленные в федеральном законе 1995 г. (ст. 5) такие полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления, как:

- принятие и изменение законов субъектов РФ о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением (высказываются даже мнения о том, что такие законы теперь вообще не нужны);
- принятие региональных программ развития местного самоуправления;

- защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований (предполагается, что все эти вопросы урегулированы федеральным законом);
- регулирование законами в соответствии с настоящим федеральным законом особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций;
- законодательство о муниципальной службе;
- принятие и изменение законов субъектов РФ об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления;
- установление порядка регистрации уставов муниципальных образований (определен в федеральном законе).
- Федеральный закон №154 – ФЗ носил рамочный характер, что касается 131 –го Закона, то, несмотря на то, что он тоже «об общих принципах», по сути дела является законом прямого действия. Поэтому многие субъекты Федерации у себя такого закона не приняли и руководствуются федеральным.

## **§5Муниципальные правовые акты. Устав муниципального образования**

(Уставы муниципальных образований. Правовые акты органов местного самоуправления))

Деятельность населения муниципальных образований непосредственно, а также представительных и исполнительных органов местного самоуправления по вопросам местного значения наряду с федеральными законами и законами субъектов федерации регулируется муниципальными правовыми актами. К ним относятся:

- устав муниципального образования;
- регламент работы представительного органа;
- положение о комиссиях и комитетах представительного органа;
- положение о статусе депутата представительного органа;
- решение или постановление о структуре администрации;
- регламент работы местной администрации;
- положения об управлениях, комитетах и отделах администрации;
- положения о должностных обязанностях (должностные инструкции);
- инструкция по делопроизводству;
- инструкция по организации работы с письмами и обращениями граждан;
- инструкция о порядке подготовки постановлений, распоряжений и приказов администрации;

- инструкция по контролю исполнения документов;
- штатное расписание;
- положение о должностных окладах;
- положение о премировании работников.
- 

В шестой главе подробно излагаются вопросы делопроизводства. В данном случае рассмотрим примеры муниципальных правовых актов..

**Устав муниципального образования** является основным правовым актом муниципального образования, своеобразной местной конституцией. В нем, согласно федеральному закону №131 - ФЗ, отражаются следующие положения:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы, 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 и иных органов местного самоуправления, 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 местного 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 соответствующих 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.

Р.В. Бабун дает разъяснение о порядке разработки и принятия Устава. Разработка устава производится муниципальным образованием самостоятельно. Федеральный закон 2003 г. устанавливает, что устав муниципального образования принимается его представительным органом. Однако в целях привлечения населения к процессу принятия столь важного документа возможно предварительное вынесение некоторых его основных положений на местный референдум. После принятия решения по этим вопросам остальные положения и устав в целом принимаются представительным органом.

Принятие устава представительным органом муниципального образования осуществляется тайным голосованием. За принятие устава или внесение изменений и дополнений в него должно проголосовать не менее  $\frac{2}{3}$  от установленного числа депутатов. В поселениях с численностью избирателей менее 100 человек принятие устава должно осуществляться населением непосредственно на сходе граждан.(Бабун)

Устав муниципального образования, а также внесенные в него изменения и дополнения подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации. Государственная регистрация уставов муниципальных образований осуществляется органами юстиции в порядке, предусмотренном федеральным законом. В федеральном законе 1995 г. такой единой нормы не было, и субъекты РФ самостоятельно устанавливали порядок регистрации уставов муниципальных образований, некоторые из них даже возлагали эту процедуру на законодательный орган субъекта РФ. Основаниями для отказа в регистрации может быть противоречие положений устава Конституции РФ, федеральным законам, законам субъекта РФ, либо нарушение установленного порядка принятия устава. В этих случаях представительный орган муниципального образования обязан внести в текст устава необходимые коррективы. Решение органа юстиции об отказе в регистрации устава может быть обжаловано в судебном порядке.

**Регламент работы представительного органа** представлен на примере муниципального образования город Новосибирск. Этот нормативный документ является внутренним документом, определяющим организацию и порядок работы представительного органа. Он разрабатывается рабочей группой депутатов с привлечением внешних экспертов и утверждается решением сессии представительного органа. Регламент включает в себя следующие разделы:

#### *Общие положения*

1.1. Правовая основа деятельности представительного органа основана на положениях Конституции РФ, закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», устава муниципального образования.

1.2. Состав представительного органа.

1.3. Полномочия представительного органа, такие как утверждение бюджета и отчета о его исполнении, принятие планов и программ развития муниципального образования и отчетов об их исполнении, установление местных налогов и сборов, принятие нормативных правовых актов, регулирующих вопросы местного значения, принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений, установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, назначение даты выборов мэра и представительного органа, передача отдельных полномочий муниципалитета органам государственной власти и органам территориального общественного самоуправления, контроль за деятельностью мэрии и должностных лиц муниципалитета.

1.4. Организационно-правовое и материальное обеспечение деятельности представительного органа, для которого используется структурное подразделение мэрии, ответственное за организацию управления и контроля. Расходы по обеспечению деятельности представительного органа включаются отдельной статьей в бюджет.

#### *Порядок планирования работы представительного органа*

Работа представительного органа строится на основе перспективного (годового) и текущих (квартальных) планов. Проект плана формируется по предложениям депутатов, постоянных депутатских комиссий заместителем председателя. План работы утверждается на сессии городской Совета.



### *Полномочия председателя представительного органа и его заместителя*

Председатель созывает сессии, председательствует на сессиях, осуществляет руководство подготовкой сессий и вопросов, вносимых на рассмотрение, планирует работу представительного органа, следит за соблюдением Регламента, подписывает протоколы, решения сессий и другие документы, оказывает содействие депутатам в осуществлении ими своих полномочий, организует обеспечение их необходимой информацией, рассматривает вопросы, связанные с освобождением депутатов от выполнения служебных или производственных обязанностей для участия в сессиях, работе комиссий или в избирательных округах, координирует деятельность постоянных комиссий, иных комиссий и рабочих групп, представляет в отношениях с государственными органами, предприятиями, учреждениями, общественными и религиозными организациями представительный орган, организует внешние связи, распоряжается средствами на обеспечение деятельности, принимает меры по обеспечению гласности и учету общественного мнения, организует рассмотрение обращений и заявлений граждан, поступивших в представительный орган, направляет от имени представительного органа соответствующие документы в судебные, правоохранительные и надзорные органы в случаях, предусмотренных законодательством, организует выполнение решений, решает иные вопросы, которые могут быть поручены ему представительным органом или возложены на него законодательством.

Заместитель председателя осуществляет обязанности председателя в случаях его отсутствия или досрочного прекращения его полномочий, выполняет полномочия, делегированные ему председателем, и любые другие, которыми его наделяет представительный орган, выполняет поручения председателя, осуществляет свои полномочия на постоянной основе, если иной порядок его работы не оговорен решением представительного органа.

### *Постоянные, рабочие и временные комиссии (комитеты)*

Постоянные комиссии образуются из числа депутатов для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению представительного органа. Компетенция, функции и задачи каждой постоянной комиссии определяются положением о комиссии, которое утверждается на сессии. Постоянные комиссии ответственны перед представительным органом и ему подотчетны, выполняют поручения представительного органа, председателя и заместителя председателя, принимают участие в рассмотрении предложений, заявлений, обращений граждан, предприятий и организаций.

Рабочие комиссии (группы) могут создаваться по решению представительного органа или по распоряжению председателя из числа депутатов, специалистов, а также представителей граждан и общественных организаций для подготовки вопросов, входящих в компетенцию представительного органа.

Представительный орган может образовывать временные (специальные) комиссии для выполнения специальных задач. Задачи, объем и срок полномочий временных комиссий определяются при их образовании. Деятельность временных комиссий прекращается с выполнением возложенных на них задач.

Порядок работы комиссии определяет председатель комиссии, который назначается по решению представительного органа, распоряжению председателя или избирается на заседании комиссии.

### ***Регламент администрации***

Регламент администрации является ее внутренним нормативным документом, который разрабатывается рабочей группой с привлечением внешних экспертов и утверждается главой администрации. Регламент включает следующие основные разделы:

- общие положения, в которых раскрываются общие цели и задачи администрации, определяется перечень основных документов, которыми должны руководствоваться в своей работе ее структурные подразделения, определяются основные принципы и формы работы, методы реализации ее функций и полномочий;
- порядок планирования работы;
- подготовка и проведение заседаний коллегии при главе администрации, совещаний;
- порядок подготовки постановлений и распоряжений главы администрации;
- основы взаимодействия структурных подразделений администрации с представительным органом местного самоуправления, его комиссиями и депутатами;
- организация контроля исполнения документов;
- работа с предложениями, заявлениями и жалобами граждан и организация личных приемов граждан;
- организация машинописных и копировально-множительных работ;
- организация дежурств в администрации;
- контроль за выполнением регламента;
- порядок внесения изменений и дополнений в регламент работы.

#### ***Структура положений об управлении, комитете, отделе***

Положения устанавливают статус, роль и место структурного подразделения. В них фиксируются вопросы ведения, права и обязанности, порядок работы. Типовое положение о структурном подразделении включает следующие разделы:

*Общие положения.* Здесь указывается точное название подразделения и его место в системе управления, раскрываются основные цели его создания, перечисляются основные руководящие документы.

*Задачи подразделения.* Здесь определяются основные направления деятельности подразделения для достижения цели его создания.

*Функции.* Описываются группы однородных функций, направленных на выполнение задач.

*Права.* Перечисляются все права, предоставленные подразделению для выполнения его задач и функций, в т.ч. и по отношению к персоналу.

*Ответственность.* В разделе формулируются условия (основания), при которых наступает ответственность и формы ответственности.

*Организация деятельности.* В разделе указывается:

- перечень подразделений, входящих в состав комитета, управления, отдела;
- кем утверждается структура подразделения и его численность;
- кем утверждается штатное расписание и Положение;

- кем возглавляется подразделение, кем утверждается его руководитель;
- кто принимает на работу в подразделение и увольняет сотрудников;
- основные обязанности руководителя;
- как осуществляется материально-техническая ответственность;
- порядок взаимодействия с другими подразделениями.

### *Должностная инструкция*

Логическим продолжением Положения о подразделении являются должностные инструкции служащих администрации. Задачи и функции подразделения находят свое развитие и конкретизацию в должностных инструкциях. Должностные обязанности распределяются между работниками таким образом, чтобы исключить дублирование и обеспечить полный цикл принятия управленческих решений. Кроме того, каждый служащий имеет свой уровень компетенции — права, обязанности и ответственность. Должностная инструкция включает следующие основные разделы:

1. Общая часть, в которой указывается название должности, ее место в подразделении, подчиненность.
2. Основные задачи и обязанности (функции).
3. Права.
4. Ответственность.
5. Требования к служащему, уровню его образования, стаж практической деятельности в муниципальной службе.

Нормативно-правовая база организации деятельности органов местного самоуправления есть результат правотворческой деятельности целого ряда субъектов, к которым относятся:

- глава местного самоуправления;
- депутаты представительного органа;
- комиссии и комитеты представительного органа;
- группы граждан, обладающих избирательным правом;
- общественные и политические объединения, зарегистрированные в данной территории.

Основными видами нормативных правовых документов, принимаемых органами местного самоуправления, являются следующие:

решения комитетов, комиссий и сессий, принимаемые представительным органом;

постановления по вопросам нормативного характера и распоряжения по вопросам правоприменения и организации деятельности, издаваемые главой администрации, и приказы, издаваемые руководителями подразделений администрации.

Решение сессии, а также постановления мэра обязательны для исполнения всеми физическими и юридическими лицами на территории муниципального образования независимо от их организационно-правовых форм, если нормативно-правовые акты органов местного самоуправления не противоречат федеральному законодательству и законодательству субъекта федерации.

## **ВЫВОДЫ И КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ**

1. Местное самоуправление в Российской Федерации строится на правовой основе, имеющей четыре уровня: международный, федеральный, субъекта федерации и муниципальный.

2. Законодательные и другие нормативные акты РФ за последние годы претерпели существенные изменения, поэтому очень важно уточнять, в каком году был принят тот или иной закон или другой нормативный акт, какой действует, а какой уже отменен.

3. Нормативные акты РФ действуют на всей территории Российской Федерации, нормативные акты субъекта федерации — на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а нормативные акты муниципальных образований — на территории данного муниципального образования. Положения нормативных актов «нижнего» уровня не должны противоречить положениям «верхнего». В тех случаях, когда в нормативном акте субъекта федерации отсутствует какое-либо положение, следует обратиться к нормативному акту более высокого уровня.



### Задание 1

*Проанализируйте федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 и 2003 гг. Определите, в чем состоит различие в части:*

- *территориальной организации местного самоуправления;*
- *вопросов местного значения;*
- *непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.*

---

### Контрольные вопросы

1. Что такое правовая база местного самоуправления и каков ее состав?
2. В чем заключается роль нормативно-правовых актов в деятельности местного самоуправления?
3. Из чего состоит правовая база местного самоуправления на муниципальном уровне?
4. Назовите важнейшие документы федерального уровня, регулирующие деятельность местного самоуправления.
5. Каков порядок разработки, принятия и вступления в силу устава муниципального образования?

### Библиографический список:

*основной:*

1 *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон № 131 – ФЗ. М.: Проспект, 2006.*

2 *Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: Учеб. пособие. — СПб.: Питер, 2005. — 192 с.*

3 *Система муниципального управления: Учебник / Под ред. В.Б. Зотова. — СПб.: Питер, 2005. — 493 с*

- 4 Кутафин О.Е., Фадеев В.И. *Муниципальное право Российской Федерации: Учебник, 3 –е изд. Переработанное и дополненное* –М.: Проспект, 2006.
- 5 Широков А.Н., Юркова С.Н. *Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.*

дополнительный:

- 6 *Комментарий к федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. С.Е. Чаннова. М.: Ось-89, 2004 — 304 с.*
7. *Муниципальное право: Учебник для вузов, изд. 3-е, перераб., доп. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. — М.: Эксмо, 2005. — 1200 с*
8. Велихов Л.А. *Основы городского хозяйства. –Обнинск: Институт муниципального управления, 1995.*
9. Лапин В.А.,...Крестьянинов А.В., Коновалов И.Н. *Основы местного самоуправления (Учебное пособие).*–М.: Дело, 2006.
10. *Местное самоуправление и муниципальное управление. 100 вопросов – 100 ответов. Словарь справочник. Под ред. В.Б. Зотова. М.:»Юго – Восток – Сервис», 2005.*
11. *Основы Европейской хартии местного самоуправления. Методическое пособие для высших учебных заведений. Издание второе дополненное и переработанное. Под ред. В.А. Черникова. –М, 2000.*
12. *Сборник типовых вопросов и ответов по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года №131 – ФЗ (схемы, таблицы, пояснения). Министерство регионального развития РФ.-М.:Изд – во «Проспект», 2005.*

## **Глава 2. Территориальная организация местного самоуправления**

### **План**

§1. Административно-территориальное деление и территориальные основы местного самоуправления.

§2. Принципы территориальной организации местного самоуправления.

§3. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» об административно-территориальной реформе местного самоуправления.

### **§1. Административно-территориальное деление и территориальные основы местного самоуправления**

(Территориальная организация местного самоуправления)

Понятие «территориальная общность» относится к категории самых сложных социологических понятий. Существует очень много определений этого понятия. Одно из таких определений дает польский социолог Я. Щепальский. С его точки зрения — это «группа людей, члены которой связаны узами общих отношений к территории, на которой они проживают и узами отношений, вытекающих из факта проживания на общей территории». В зарубежной литературе это понятие «коммьюнити» относят к местам, где люди содержат свои дома, зарабатывают себе на жизнь, воспитывают детей и осуществляют большую часть своей жизнедеятельности. Важность определения существа этого понятия состоит в том, что именно территориальная общность должна стать территориальной основой местного самоуправления. О сложности решения этой проблемы говорит хотя бы тот факт, что поиск оптимального подхода к его определению в нашем законодательстве не решен до сих пор. Например, Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990) и Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (1991) предусматривали осуществление местного самоуправления на территориях существовавших на тот момент административно-территориальных образований: сельсовет, поселок, сельский район, город, район в городе и др. При этом самоуправление нижнего уровня административно подчинялось самоуправлению верхнего уровня.

В Федеральном законе 1995 г. для характеристики самоуправляемой территории был введен термин «муниципальное образование». Было дано следующее его определение:

Муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

До недавнего времени, согласно Федеральному закону 1995 г., порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ определялся законодательством субъектов РФ с учетом мнения населения. Субъекты РФ были обязаны своими законами гарантировать учет мнения населения при изменении границ муниципальных образований. Однако в законе не были определены конкретные формы учета мнения населения при установлении и изменении территорий и границ муниципальных образований.

Территориальная основа местного самоуправления и административно-территориальное деление субъекта РФ отнюдь не одно и то же, т.к. целевое назначение муниципальных образований и административно-территориальных единиц различно. По мнению Р.В. Бабуна,



- деление территории субъекта РФ на муниципальные образования осуществляется в целях создания условий для решения вопросов местного значения, деление на административно-территориальные единицы предназначено для возможности более эффективного решения вопросов государственного значения,
- на территориях муниципальных образований размещаются органы местного самоуправления, на территориях административно-территориальных единиц — территориальные подразделения (структуры) органов государственной власти: ЗАГСы; военкоматы, суды, органы прокуратуры, налоговые и другие органы;
- административно-территориальная единица может не быть муниципальным образованием, например, административный район внутри крупного города,
- муниципальное образование (как правило, сельское поселение) может не быть административно-территориальной единицей и не иметь на своей территории органов государственной власти.

Но эта разница лишь в принципах понимания того и другого. Реально несовпадение границ административно-территориального деления и границ муниципальных образований встречается очень редко. Это несовпадение вызывало бы трудности для жителей, создавало бы путаницу, также могло бы вызвать сложность во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления. Новый Федеральный закон № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» об административно-территориальной реформе местного самоуправления, определяя территорию муниципального района, полностью уходит от представлений о существующем административном территориальном делении субъекта федерации. На практике при определении границ муниципальных районов органы государственной власти субъектов федерации в качестве их территориальной основы взяли существующий район.

## **§.2. Принципы территориальной организации местного самоуправления**

При установлении размеров территории и границ каждого конкретного муниципального образования необходимо учитывать две противоположные тенденции.

Первая тенденция — приближение местной власти к населению. Определяющим здесь являются интересы местного сообщества. Эти интересы (здесь мы ссылаемся на мнение Р.В. Бабуна) диктуют следующие принципы территориальной организации местного самоуправления:

**NB**

- 1) принцип эффективности самоорганизации, основанный на осознании населением общих интересов и участии в их реализации. Эффект самоорганизации снижается с увеличением размеров территории и удалением местной власти от населения;
- 2) принцип подконтрольности органов и должностных лиц местного самоуправления населению, который также требует максимально возможной ограниченности территории, предоставляющей населению возможность оперативно реагировать на действия местной власти;
- 3) принцип доступности органов местного самоуправления для жителей в течение короткого времени.

Вторая, противоположная тенденция состоит в укрупнении самоуправляемых единиц для обеспечения на территории муниципального образования необходимого экономи-

ческого потенциала, развитой инженерной и социальной инфраструктуры. Это необходимо для эффективного решения вопросов местного значения и оказания услуг населению.



Наличие указанных противоположных тенденций предопределяет целесообразность формирования муниципальных образований разных типов, с разным кругом решаемых вопросов местного значения. Такой подход принят в большинстве зарубежных стран, особенно крупных, где используются двух- или даже трехуровневые модели территориальной организации местного самоуправления с четким законодательным разграничением функций, полномочий и источников доходов каждого уровня. В США, например, города (муниципалитеты) располагаются на территориях округов (графств), причем четко определено, какие услуги жителям оказывает город и какие округ. Соответственно, житель города платит определенные законом местные налоги отдельно в бюджет города и отдельно в бюджет округа.

Опыт реализации Федерального Закона 1995 г. показал, что в условиях отсутствия необходимых законодательных предпосылок для такого территориального устройства и принципов оптимальной территориальной организации местного самоуправления субъекты РФ по-разному подошли к решению вопросов территориальной организации местного самоуправления. Р.В. Бабун детально исследовал этот вопрос и установил, что были использованы следующие подходы.

Поселенческий подход, основанный на приоритете приближения органов местного самоуправления к населению. Муниципальными образованиями при данном подходе являются все города, поселки, крупные сельские поселения и сельсоветы (волости, сельские округа), объединяющие малые поселения.

Экономический подход исходит из того, что критерием для создания муниципальной образования должен быть уровень экономического развития, наличие развитой инженерной и социальной инфраструктуры, позволяющей оказывать услуги населению. В этом случае муниципальными образованиями являются только крупные города и административные районы.



Третий подход состоит в создании двухуровневой системы муниципальных образований, в соответствии с административно-территориальным делением субъектов РФ. Муниципальные образования верхнего уровня создаются в крупных городах и административных районах, на которые делится территория данного субъекта РФ. Муниципальные образования нижнего уровня создаются в поселениях или компактных группах поселений (малые города, поселки, волости, сельсоветы), находящихся в границах муниципальных образований верхнего уровня. Эффективному функционированию двухуровневой модели препятствует бюджетная система РФ, в которой существует только один уровень местных бюджетов. При создании двухуровневой модели было неясно, как разделить налоговые поступления между уровнями. В результате оказалось, что муниципальные образования нижнего уровня в большинстве своем остались без местных бюджетов и функционировали по сметам расходов, утверждаемым районной властью. При этом ни о каком реальном самоуправлении речь идти не могла.

На основе изложенных подходов в разных субъектах РФ до 1 января 2006 г. были следующие основные модели территориальной организации местного самоуправления.

1. Территориальная, или районная, модель. Административный район с расположенными на его территории городами районного значения, поселками, волостями, сельсоветами и сельскими поселениями является единым муниципальным образованием. В городах районного значения, поселках, волостях и сельсоветах на территории района имеются территориальные администрации, подчиненные администрации района. Число



муниципальных образований в одном субъекте РФ при данной модели измеряется десятками. Эта модель наиболее проста в управлении и была принята в большинстве субъектов РФ.

2. Поселенческая, или волостная, модель. Муниципальными образованиями являются все города, волости (сельсоветы) и рабочие поселки в административных районах создаются местные органы государственной власти, а местное самоуправление отсутствует. Главной особенностью этой модели является наличие в субъекте РФ не одного, а двух уровней государственной власти — центральной и районной. Число муниципальных образований в одном субъекте РФ при данной модели измеряется сотнями.

**NB**

3. Двухуровневая модель. Муниципальными образованиями являются и административные районы, и поселения внутри районов с разграничением между ними полномочий, собственности и источников доходов.

В ряде субъектов РФ сосуществует несколько моделей одновременно. Муниципальным образованием может быть и город, и город вместе с окружающим районом, и административный район, и поселения внутри района.

### **§3. Федеральный закон № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» об административно-территориальной реформе местного самоуправления**



В соответствии с Федеральным законом № 131 ФЗ все муниципальные образования разделяются в правовом отношении на три типа: поселение (городское или сельское), муниципальный район, городской округ. Еще одним, особым типом муниципальных образований являются внутригородские территории в городах федерального значения — Москве и Санкт-Петербурге, являющихся субъектами РФ. Кроме того, вводится новое понятие межселенной территории.

**Поселение** — это сельский, городской населенный пункт или несколько населенных пунктов, объединенных общей территорией.

(Поселение)

**NB**

В границах городского поселения могут находиться один город или один поселок городского типа с прилегающей территорией, на которой могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями. В границах сельского поселения может находиться один сельский населенный пункт с численностью населения, как правило, более 1 000 человек (более 3 000 человек для густонаселенных территорий) или объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с суммарной численностью населения более 1 000 человек. Исключительно важным является положение закона о том, что территорию поселения составляют не только исторически сложившиеся земли населенных пунктов, но и прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития. В соответствии с этим положением пригородные территории городов, на которых располагаются дачные участки горожан, базы отдыха и т.п., могут входить в состав городских поселений. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

Сельские населенные пункты с численностью населения менее 1 000 человек, как правило, не являются муниципальными образованиями и входят в состав городских или сельских поселений. В труднодоступных и удаленных районах законами субъектов РФ могут создаваться поселения с численностью населения менее 1 000 человек, а в осо-

бых случаях даже менее 100 человек. Границы поселения, состоящего из нескольких населенных пунктов, устанавливаются с учетом пешей доступности до административного центра поселения и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения. Однако для территорий Севера, Сибири, Дальнего Востока возможность выполнения этого требования весьма проблематична.

**Муниципальный район** — несколько поселений, объединенных общей территорией.

(Муниципальный район)



В числе этих поселений могут быть как городские, так и сельские. Главное предназначение муниципального района — решение вопросов местного значения межпоселенческого характера, требующих наличия развитой инфраструктуры, а также выполнение отдельных государственных полномочий. Границы муниципального района определяются с учетом транспортной доступности до административного центра района и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в состав муниципального района (кроме малонаселенных и труднодоступных территорий).

**Межселенная территория** — это территория, не входящая в границы поселений.

(межселенная территория)



В соответствии с требованиями закона вся территория субъекта РФ, за исключением территорий с низкой плотностью населения, разграничивается между поселениями. К территориям с низкой плотностью населения закон относит территории субъектов РФ и отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, плотность населения сельских поселений в которых более чем в три раза ниже средней плотности населения сельских поселений в Российской Федерации. Перечень таких территорий утвержден постановлением Правительства РФ в июне 2004 г. В этих субъектах РФ или районах внутри субъекта РФ возникают территории, которые невозможно включить в границы поселений по условиям расстояний или транспортной доступности. Такие территории именуется межселенными. На межселенной территории могут располагаться удаленные друг от друга сельские населенные пункты с числом жителей в каждом из них менее 100. Такой населенный пункт может не наделяться статусом поселения и не входить в состав поселения, если решение об этом принято на сходе его жителей. Все функции органов местного самоуправления на межселенной территории исполняются муниципальным районом. Таким образом, в состав территории одного муниципального района в малонаселенном субъекте РФ (или части субъекта РФ) могут входить несколько поселений и межселенные территории.

**Городской округ** — не входящее в состав муниципального района городское поселение.

(Городской округ)



В состав городского округа входит один город, и могут входить прилегающие к нему сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями, а также пригородные территории, как и для городского поселения. К городским округам, как правило, относятся и так называемые города областного значения. Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ.

Федеральный закон 2003 г. относит к городским округам закрытые административно-территориальные образования и наукограды. Особенности осуществления местного самоуправления в указанных территориальных образованиях, а также на пограничных территориях устанавливаются отдельными федеральными законами.

Внутригородская территория города федерального значения — часть территории города федерального значения, в пределах которой осуществляется местное самоуправление. Установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляется законами городов федерального значения с учетом мнения населения.

Каждый тип муниципального образования, согласно Федеральному закону 2003 г., наделяется своим перечнем решаемых вопросов местного значения, а также своим составом муниципального имущества и своими источниками доходов, что является главным преимуществом данного закона. При этом городской округ решает вопросы местного значения и поселения, и муниципального района. Исключением являются только внутригородские территории городов федерального значения, для которых перечисленные вопросы решаются законодательством соответствующих городов, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Следствием данного требования может быть сокращение объема компетенции таких муниципальных образований, например, в сфере городского транспорта, управление которым не может быть рассредоточено по внутригородским территориям. Особенности определения территорий городов федерального значения относятся только к городам Москва и Санкт – Петербург, поэтому в данном пособии мы их не касаемся..



Однако Федеральный закон №131 - ФЗ. не дает содержательного определения самого термина «муниципальное образование». В нем указывается лишь, что муниципальное образование — это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. Тем не менее, Федеральный закон 2003 г., в отличие от Федерального закона 1995 г., установил четкий порядок и процедуры изменения границ и преобразования муниципальных образований. Под преобразованием муниципальных образований понимается их объединение или разделение, а также изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа, либо лишением этого статуса.



Инициаторами преобразования муниципальных образований, кроме традиционных субъектов (населения муниципального образования, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ), в соответствии с Федеральным законом 2003 г. также могут быть федеральные органы государственной власти.

Предложения о преобразовании муниципальных образований хотя бы одного из указанных субъектов должны быть рассмотрены в порядке, определенном законом субъекта РФ. Учет мнения населения по данному вопросу должен обеспечиваться путем определения в законах субъектов РФ конкретной формы — местного референдума. В случае если объединение поселений не влечет изменения границ иных муниципальных образований, мнение населения выявляется путем голосования или схода граждан.

В случае если объединение муниципальных районов не влечет изменения границ иных муниципальных образований, мнение населения выражают представительные органы каждого из объединяемых муниципальных районов. Таким образом, не требуется проведения ни местного референдума, ни голосования жителей, ни схода граждан по вопросу преобразования муниципальных образований. В случае разделения поселения на несколько поселений мнение населения выявляется путем голосования или схода граждан. Закон содержит отсылочную норму к статье, регламентирующей проведение голосования по вопросам преобразования муниципального образования.

В случае разделения муниципального района мнение населения выражает представительный орган муниципального района. По данному вопросу закон не требует проведе-

ния форм прямого волеизъявления жителей муниципального образования.

В случае изменения статуса городского поселения (наделение или лишение его статуса городского округа) мнение населения выявляется путем голосования. Причем голосование проводится раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района (из состава которого выделяется или в состав которого включается городское поселение). Закон четко определяет, что при отсутствии согласия населения изменение статуса городского поселения не допускается. Закон также закрепляет, что вопросы изменения статуса городского поселения должны регулироваться законами субъектов РФ

Таким образом, установленные на конец 2005 года территориальные границы муниципальных образований, нельзя считать раз и навсегда данными. Процесс оптимизации, связанный с решениями экономических проблем, с одной стороны, и необходимостью приближения местной власти к населению, с другой, будет продолжаться я..

## **ВЫВОДЫ И ОСНОВНЫЕ ИДЕИ**

1. Административно-территориальное деление России, начатое с введения районов в 20-е гг. XX века, претерпело существенные изменения и приобрело современное состояние в начале 90-х гг., во многом сохранив модель, адекватную советской командно-административной системе.

2. Местное самоуправление еще находится в поиске своей территориальной идентичности. За последние 15 лет были предприняты самые разнообразные подходы к территориальной организации: от базирования на основе существующего административно-территориального деления до двухуровневой модели. Закон разрешает дальнейшее изменение территориальной организации на базе укрупнения районов, поселений, городских округов. Таким образом, можно предположить, что нынешнее территориальное устройство не окончательное.

3. Главное в территориальной организации — реальная жизнь людей, сохранение традиционного представления о «своей» территории, а также возможность предоставить людям работу, условия для обучения, лечение, отдыха и т.д.



### **Задание 2**

*Охарактеризуйте соотношение понятий «административно-территориальное деление субъектов федерации» и «территориальная организация местного самоуправления».*

---

### **Контрольные вопросы:**

1. Что такое территориальная организация местного самоуправления?
2. Каким образом Закон 2003 г. определяет территориальную организацию местного самоуправления?
3. Что представляет собой такой тип муниципального образования как поселение?
4. Что представляет собой такой тип муниципального образования как городской округ?

5. Что представляет собой такой тип муниципального образования как муниципальный район?
6. Что такое межселенная территория?
7. Каков механизм учета мнения населения при изменении границ и преобразованиях муниципальных образований?

### **Библиографический список**

*основной:*

1. *Бабун Р.В.* Организация местного самоуправления: Учеб. пособие. — СПб.: Питер, 2005. — 192 с.
2. *Система* муниципального управления: Учебник / Под ред. В.Б. Зотова. — СПб.: Питер, 2005. — 493 с.
3. *Латин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалов И.Н.* Основы местного самоуправления (учебное пособие). М.: Дело, 2006.
4. *Латин В.А., Любовный В.Я., Реформа* местного самоуправления и административно – территориальное устройство России. – Дело, 2005.

*дополнительный:*

5. *Игнатов В.Г., Бутов В.И.* Местное самоуправление. Российская практика и зарубежный опыт. — Москва, Ростов-на-Дону: МАРТ, 2005. — 362 с.
6. *Комментарий* к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный) / Под ред. С.Е. Чаннова. — М.: Ось-89, 2004. — 304
7. Местное самоуправление и муниципальное управление. 100 вопросов – 100 ответов. Словарь-справочник. / Под ред. В.Б. Зотова / М.: «ЮгоВосток-Сервис», 2005.
8. Сборник типовых вопросов и ответов по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (схемы, таблицы, пояснения). Министерство регионального развития РФ. – М.: Изд-во «Прспект», 2005
9. Новокрещёнов А.В. Самоорганизация территориальных общностей и местное самоуправление. -. Новосибирск: Наука, 2002.
5. Дементьев А.Н. Установление границ территорий и преобразование муниципальных образований. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2004.
6. Черняк В.З. История государственного и муниципального управления в России. Учебник для вузов. –М.: Издательство РДЛ, 2001.
7. Широков А.Н., Юркова С.Н. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.

## Раздел 2. Организация и функционирование органов местного самоуправления

### Глава 3. Органы местного самоуправления

#### План

§1. Классификация органов местного самоуправления.

§2. Структура органов местного самоуправления.

§3. Образование органов местного самоуправления.

#### §1. Классификация органов местного самоуправления

Осуществление местного самоуправления невозможно без наличия специально уполномоченных органов, которым население муниципального образования доверяет право решать вопросы местного значения.

Любая управленческая деятельность, прежде всего, сопряжена с этапностью ее осуществления и определенными видами принимаемых управленческих решений. Выделяют следующие этапы управленческой деятельности:

1. Аналитический (анализ проблемы, определение возможных путей ее решения).
2. Постановка задачи (выявление приоритетов деятельности).
3. Принятие управленческого решения (выбор технологии и алгоритма решения задачи).
4. Исполнение решения (выполнение деятельности по реализации управленческого решения).
5. Оценка результатов (анализ результатов деятельности, подготовка к очередному аналитическому этапу и новому циклу).

При построении структуры управления муниципальным образованием необходимо учитывать, что все эти этапы должны быть структурно обеспечены в ходе управленческой деятельности.

Каждое структурное подразделение должно четко осознавать пределы своей компетенции и специфику принимаемых управленческих решений.

Исходя из вышеизложенного, структура управления муниципальным образованием должна обеспечить:

- процесс формирования и исполнения управленческих решений на всех этапах цикла;
- комплексность и внутреннюю координацию деятельности всех структурных подразделений;
- завершенность и поступательность развития.

В соответствии с этим и сформулированы принципы, перечисленные ниже.

**Принцип целевой ориентации муниципального образования.** Развитие любого муниципального образования базируется на определенных целях совместной деятельности. Умение грамотно определять и устанавливать цели развития — наиболее важный элемент управления. Первичное определение целей и задач деятельности муниципаль-

ного образования происходит при его формировании посредством определения его компетенции.

Исходя из общественно-государственной природы местного самоуправления, на их органы возлагаются определенные обязанности со стороны:

- государства в соответствии с Федеральным законом №131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- населения в соответствии с уставами муниципальных образований.

Таким образом, формируются сферы ответственности органов местного самоуправления перед государством и населением. В рамках этих сфер и происходит формирование приоритетов с точки зрения как их значимости, так и временных характеристик. Соответственно данным приоритетам и должна формироваться структура как органов исполнительной власти, так и представительного органа местного самоуправления.



**Принцип горизонтального разделения функций.** Разделение функций при построении структур органов местного самоуправления проводится как по вертикали, так и по горизонтали. Под разделением функций по горизонтали подразумевается **разграничение их между органами и должностными лицами одного уровня.** Спектр возможного разделения функций достаточно широк. Так, традиционная для нашей страны схема разграничения функций предусматривает деление их на представительные и исполнительные. Подобное вычленение функций и закрепление их за конкретными органами определяется населением муниципального образования и закрепляется в уставе.

Для небольших муниципальных образований применима схема, при которой эти функции группируются, а иногда ряд функций непосредственно осуществляется самим населением муниципального образования

Не менее важно разграничение функций во внутренней структуре этих органов местного самоуправления.

Рассмотрим это на примере организации деятельности исполнительного органа местного самоуправления. Этот орган обязан:

- осуществлять исполнительно-распорядительные функции;
- готовить предложения по комплексному социально-экономическому развитию территории муниципального образования, местному бюджету и иным вопросам, отнесенным к ведению представительного и иных органов местного самоуправления.

В связи с этим крайне важно, прежде чем приступать к планированию структуры данного органа, проследить его место и роль на каждом этапе принятия управленческого решения. Если провести такой анализ, то можно получить **классификацию структурных подразделений** администрации с точки зрения организации и целей их деятельности.

Структурные подразделения, деятельность которых охватывает весь комплекс вопросов, отнесенных к ведению муниципального образования, можно определить как **структурные подразделения общей компетенции.** К ним можно отнести подразделения, осуществляющие функции финансового и экономического планирования, а также различные аналитические и контрольные структурные подразделения администрации.

Другая группа подразделений построена по отраслевому принципу, и к их ведению должны быть отнесены вопросы, связанные с конкретными отраслями городского хозяйства и управления. Их можно определить как **отраслевые структурные подразделения администрации** (управление жилищного хозяйства, транспортный отдел и другие).

Следующую группу составляют подразделения, не обладающие ответственной компетенцией и выполняющие функцию сервисного обслуживания структур, отнесенных к двум первым группам. Это **вспомогательные** службы и подразделения (аппарат мэра и Совета, служба делопроизводства и другие).

При планировании структуры управления крайне важно определить, какой тип структурных подразделений должен выполнять ту или иную функцию, поскольку от этого зависит, как проведение кадровых расстановок, так и дееспособность самого структурного подразделения.



**Принцип вертикального разделения функций.** Кроме горизонтальных отношений, возникающих между органами местного самоуправления, значительную роль играет система вертикального взаимодействия, поскольку на территории муниципального образования существует ряд иных структур, без которых невозможно управление муниципальным образованием.

Крайне важно при разработке устава муниципального образования определить систему отношений с разными видами субъектов этих отношений. Для этого необходимо определить их по видам деятельности:

- хозяйствующие субъекты, как муниципальные, так и иных форм собственности;
- общественные организации, объединения граждан, иные формы самоорганизации;
- территориальные отделы администрации и муниципальные учреждения.

Говоря об отношениях первой группы, необходимо определить, что органы местного самоуправления осуществляют несколько различных функций, которые соответственно должны найти отражение в структуре управления.

Во-первых, в отношении всех хозяйствующих субъектов орган местного самоуправления выступает как орган нормативный, имеющий право регулировать определенные виды хозяйственных отношений и издающий обязательные для исполнения на территории муниципального образования нормативные акты и правила.

Во-вторых, орган местного самоуправления выступает для большинства хозяйствующих субъектов в роли заказчика определенных видов работ.

В-третьих, абсолютно для всех хозяйствующих субъектов орган местного самоуправления выступает как организация, обеспечивающая условия для осуществления хозяйственной деятельности.

И, наконец, в-четвертых, для муниципальных предприятий орган местного самоуправления выполняет функции собственника.

Как видно из перечисленных функций, все они должны осуществляться в различных структурных подразделениях, и взаимодействие с хозяйствующими субъектами должно строиться на разных принципах. Так, с точки зрения размещения муниципального заказа органу местного самоуправления безразлично, какое предприятие будет его выполнять, лишь бы условия (стоимость, сроки и иные условия) были наиболее выгодными.



С точки зрения собственника муниципальных предприятий орган местного самоуправления заинтересован в их наивысшей рентабельности. Но предоставление преимуществ этим предприятиям при распределении муниципального заказа приведет к монополизму, завышению цен на услуги муниципальных предприятий и в итоге к дополнительным расходам местного бюджета. Поэтому крайне важно, чтобы функции единого заказчика и непосредственного управления деятельностью предприятий в структуре администрации были разведены.



**Принцип комплексности.** Этот принцип важен для целостности при построении какой-либо структуры в муниципальных органах и требует при анализе ее исходить, прежде всего, из целостности той или иной функции. Особенно это важно в том случае, когда исполнение одной функции разнесено по разным структурам или в ходе исполнения данной функции использованы все структуры администрации. Так, например, в бюджетном процессе участвуют абсолютно все структуры администрации, и, следовательно, важно определить место и роль каждой из них. Для этого необходимо разбить бюджетный процесс на элементы и этапы и разделить их между органами местного самоуправления. После подобного анализа станет ясно, какая из функций не подкреплена структурно.

Этот принцип также требует комплексности при подходе не только к исполнению конкретной функции, но и к органам самоуправления.

Формирование структуры управления муниципальным образованием — сложный и многомерный процесс, но уже первые шаги в этом направлении показывают, что отказ от унифицированных моделей, опора на анализ и учет местных особенностей дают положительные результаты.

Возможные сочетания трех традиционно устойчивых элементов системы муниципального управления — представительного органа, местной администрации и высшего должностного лица местного самоуправления — основываются на следующих основных вариантах распределения полномочий в местном сообществе:

- 1) непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в различных пропорциях представительным органом и выборным высшим должностным лицом;
- 2) все непосредственно делегируемые населением полномочия входят в компетенции представительного органа и соответственно реализуются им;
- 3) все непосредственно делегируемые населением полномочия входят в компетенцию выборного высшего должностного лица (при этом контрольные полномочия население оставляет за собой и реализует их посредством сходов и референдумов) и соответственно осуществляются им.

Применение того или иного варианта делегирования полномочий зависит от численности населения муниципального образования и размеров его территории, от объема и сложности решаемых вопросов, социально-политической ситуации и множества других факторов.

Этим вариантам соответствуют следующие модели организационных структур (при их описании мы будем использовать в отношении структурных единиц наименования «мэр», «совет», «администрация»).

#### **Модель «сильный мэр — совет»**

Отметим характерные особенности этой модели. Мэр и совет избираются всем населением. «Сильным» мэр называется в силу ряда присущих ему в этой модели полномочий: мэр обладает правом отлагательного вето на решения совета; самостоятельно формирует администрацию, назначает на должность и освобождает от нее сотрудников администрации; единолично руководит деятельностью администрации. Для соблюде-

ния баланса совет наделяется правом преодоления вето квалифицированным большинством голосов депутатов. Досрочное прекращение полномочий мэра в случае утраты доверия со стороны избирателей происходит по решению местного референдума.

#### **Модель «слабый мэр — совет»**

В этой модели мэр избирается из числа депутатов совета. «Слабость» его заключается в полной подконтрольности и подотчетности совету: мэр не имеет права вето; формирование администрации, назначение на должность и освобождение от нее сотрудников администрации производится им с согласия совета; его руководство администрацией ограничено, в этой части он подчиняется решениям совета. Досрочное прекращение полномочий мэра осуществляется советом по собственной инициативе или инициативе населения.

#### **Модель «совет — управляющий»**

В этой модели должность мэра не предусматривается. Деятельность совета осуществляется под руководством избираемого из числа депутатов совета председателем, который не имеет полномочий по руководству местной администрацией. Все административные функции сосредоточены у нанимаемого на контрактной основе управляющего, который единолично формирует администрацию, руководит ее деятельностью, назначает и увольняет должностных лиц администрации. Отношения управляющего с советом определяются условиями контракта.

**Модель «мэр — собрание».** Если выбор одной из вышеуказанных моделей определяется в основном социально-политическими условиями и не в очень сильной мере зависит от объекта управления, то модель «мэр-собрание» может быть рекомендована только для малых поселений, где функции представительного органа может осуществлять непосредственно население. В более распространенной отечественной терминологии эту модель следовало бы назвать «староста — сельский сход». Единственным выборным лицом здесь является мэр (староста), который и осуществляет полномочия всех органов местного самоуправления, за исключением утверждения местного бюджета, отчета о его исполнении и контрольных полномочий. При этом в случае необходимости может формироваться и небольшой аппарат управления, во всяком случае, назначаться или выбираться казначей.

Важно, что базовые модели организационных структур местного самоуправления позволяют путем выбора из небольшого числа практически доказавших свое право на существование вариантов принять за основу один из них и применительно к конкретным условиям развить его до полной структуры органов управления муниципальным хозяйством

**В**

Классификация органов местного самоуправления возможна по различным основаниям, например:

- способу образования;
- назначению (степени специализации);
- предметам ведения;
- способу принятия решений;
- типу исполняемых функций.

*По способу образования* органы местного самоуправления в самом общем случае разделяются на **выборные** и **другие**. Если в отношении выборных органов не требуется дополнительных разъяснений, то другие органы создаются по мере необходимости и в свою очередь могут подразделяться на **формируемые на добровольной основе с последующим утверждением** (например, комиссии представительного органа), **на основе**

**назначения** (местная администрация), **на основе кооптации по установленным нормам** (комиссии при местной администрации: административная, жилищная и другие) и тому подобное.

**По назначению** органы местного самоуправления можно классифицировать на органы **общего и специального назначения**.

Под **органами общего назначения** понимаются те, деятельность которых распространяется на все сферы местного самоуправления (или их большую часть), а под **органами специального назначения** — «отраслевые» органы, то есть органы, занимающиеся узким направлением деятельности местного самоуправления, одной или несколькими из его сфер.

Например, от функционирования финансовых и бюджетных органов зависит деятельность практически всех остальных органов местного самоуправления, поэтому их рассматривают как органы общего назначения. В качестве специализированных (отраслевых) можно рассматривать органы управления образованием, здравоохранением, муниципальным жилищным строительством, муниципальной собственностью.

Деление по **предметам ведения** связано с тем, что органы местного самоуправления не только решают **вопросы местного значения**, отнесенные к ведению местного самоуправления, но и исполняют отдельные государственные полномочия, возложенные на них органами государственной власти.

Как правило, отдельные государственные полномочия исполняются специально создаваемыми органами (отделами записи актов гражданского состояния, военноучетными столами и так далее), хотя могут выполняться и органами, созданными для решения вопросов местного значения. В части исполнения отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления подконтрольны государственным органам. Материально-финансовое обеспечение деятельности органов, исполняющих отдельные государственные полномочия, должно гарантироваться государством, что предполагает закрепление за местным бюджетом необходимых источников доходов, передачу материальных и финансовых ресурсов.

Классификация **по способу принятия решений** состоит в том, что в зависимости от характера решений они могут приниматься **в коллегиальном порядке** или **единолично**. Способ принятия решений обусловлен как природой органа, так и характером принимаемого решения. Например, основное назначение представительного органа местного самоуправления — представление интегрированных интересов населения; коллективный интерес выражается здесь посредством выборного коллегиального органа. Ни один из членов этого органа и никакая их обособленная группа не вправе претендовать на выражение мнения всех избирателей. Следовательно, решения от имени населения этот орган принимает коллегиально.

Рассматривая роль органов местного самоуправления как организационной структуры, выступающей от лица субъекта местного самоуправления — населения муниципального образования (местного сообщества), выделяют два **типа функций**, объективно присущих этому субъекту:

**В:**

представлять его интересы (проектная функция)

реализовывать эти интересы (программная функция).

Представление интересов заключается в их выявлении, обобщении, формулировании и в итоге в разработке проекта развития муниципального образования (поэтому используется термин «проектная функция») и, в конечном счете, в принятии необходимых

решений, создающих правовую базу для реализации проекта, в форме правовых актов. Реализация интересов обеспечивается путем разработки и исполнения программы деятельности органов местного самоуправления (поэтому — «программная функция»), направленной на осуществление проекта.

**NB**

Этим *двум типам функций соответствуют два типа органов: представительные и исполнительные*. Речь идет *не о принципе разделения властей*, а именно о классификации органов местного самоуправления по типу исполняемых ими функций, связанных с управлением муниципальным хозяйством. Вопросы осуществления власти присутствуют здесь постольку, поскольку реализация проектов развития муниципального образования обеспечивается в том числе и принятием нормативных правовых актов.

*Классификация органов местного самоуправления может проводиться и по другим основаниям. Важно, чтобы она способствовала решению более общей задачи — определению оптимальной применительно к конкретным условиям структуры органов местного самоуправления.*

## **§2. Структура органов местного самоуправления**

В соответствии со статьей 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления **определяется населением самостоятельно**. Поскольку процедура самостоятельного определения структуры этих органов нормативными правовыми актами Российской Федерации и большого числа субъектов Федерации не определена, в качестве рекомендации можно предложить следующие формы осуществления этого права:

- разрабатывается проект устава муниципального образования, содержащий подробное описание структуры органов местного самоуправления, и выносится на утверждение местным референдумом;
- устав муниципального образования принимается существующим представительным органом местного самоуправления;
- на местный референдум выносятся ряд вопросов, в совокупности определяющих крупными блоками структуру органов местного самоуправления и взаимоотношения между ними (способ выбора главы местного самоуправления, способ выбора представительного органа, процедура формирования местной администрации, разделение полномочий между главой местного самоуправления, представительным органом и местной администрацией); по результатам местного референдума существующим представительным органом местного самоуправления принимается устав муниципального образования, содержащий подробное описание структуры органов местного самоуправления, разделения между ними полномочий и механизмы их взаимодействия.

В любом случае самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления должно осуществляться на основе законодательных актов Российской Федерации и субъектов федерации.



**Структура органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»** принципиально изменяет структуру органов местного самоуправления, сложившуюся за последние годы. По закону 1995 г. обязательным является наличие только представительных органов местного самоуправления (кроме некоторых малочисленных муниципальных образований, см.: ст. 14 ч. 2, ст. 15 ч. 6 закона о местном самоуправлении 1995 г.). Новый закон исходит из обязательности разделения власти

на представительную и исполнительную и на местном уровне. В силу этого устанавливается, что в структуре органов местного самоуправления обязательно наличие представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации. В структуре органов местного самоуправления может быть контрольный орган муниципального образования, а так же иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования, и обладающие собственными полномочиями по помещению вопросов местного значения

Ст. 34 устанавливает порядок определения структуры органов местного самоуправления в случае создания новых муниципальных образований и в случае их преобразования. Закон определяет две возможности определения структуры органов местного самоуправления:

- 1) населением непосредственно на местном референдуме или сходе граждан;
- 2) представительным органом муниципального образования.

В любом случае установленная структура должна быть закреплена в уставе муниципального образования, в нем же должны отражаться и любые изменения в структуре органов местного самоуправления.

Местный референдум или сход граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования проводится при наличии инициативы жителей этого образования. Такая инициатива должна поступить в течение месяца со дня вступления в силу закона субъекта РФ об установлении границ вновь образуемого муниципального образования, и с ней должна выступить группа жителей, обладающих избирательным правом, численностью не менее 3 % от общего числа жителей образуемого муниципального образования.

**Представительный орган** наделяется в связи с его ролью в системе местного самоуправления исключительной компетенцией, которая не может передаваться другим органам. Только представительный орган утверждает местный бюджет, устанавливает общеобязательные на территории муниципального образования правила, решает принципиальные вопросы, связанные с распоряжением муниципальной собственностью, контролирует от имени населения деятельность других органов местного самоуправления.



Определенные решения принимаются представительным органом в целом, но разнообразие вопросов, решаемых этим органом, вынуждает выделять в его составе более мелкие структурные единицы и определять роль и место в представительном органе каждой такой единицы. В качестве примера можно назвать **комиссии по направлениям деятельности, территориальные группы депутатов, фракции**. Комиссии занимаются определенными вопросами деятельности местного самоуправления; территориальные группы выражают и по мере возможности реализуют интересы населения отдельных внутримunicipальных территориальных образований; фракции представляют интересы политических объединений. Принято считать, что структурные подразделения представительного органа осуществляют подготовку решений, принимаемых окончательно представительным органом в полном составе. На самом деле, комиссиям, группам, фракциям может передаваться право самостоятельного решения определенного круга вопросов, отнесенных к компетенции представительного органа.

### **Формирование представительного органа местного самоуправления**



Представительный орган муниципального образования может считаться правомочным только при избрании не менее двух третей от установленной численности депутатов данного представительного органа. Такая ситуация может сложиться, например, если муниципальные выборы на части территории муниципального образования не состоятся или будут признаны недействительными. В таком случае представительный орган муниципального образования не может начать свою работу, пока число избранных депутатов не превысит две трети от их установленной численности. Данная норма обеспечивает реальную коллегиальность в работе представительного органа муниципального образования.

Представительные органы муниципального образования не создаются в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек.

Существуют два способа формирования представительного органа муниципального района:

- он может состоять из глав поселений, входящих в его состав и депутатов представительных органов таких поселений;
- он может избираться на муниципальных выборах.

Представляется, что число депутатов, избираемых во втором случае от каждого поселения, должно устанавливаться пропорционально численности жителей данного поселения, в то же время не превышая двух пятых от общего числа депутатов.

Представительный орган муниципального района избирается на муниципальных выборах, если от представительного органа поселения, входящего в состав муниципального района, не поступила инициатива о формировании его из глав поселений, входящих в состав муниципального района и депутатов представительных органов таких поселений. Такая инициатива в течение года должна быть поддержана не менее чем двумя третями представительных органов других поселений, входящих в состав муниципального района. Представительный орган, выступающий с инициативой о формировании представительного органа муниципального района, должен оформить эту инициативу решением, в котором указываются требуемые соответствующей статьей предложения по норме представительства депутатов и дате начала работы формируемого органа. Сформированный из глав поселений и депутатов представительный орган муниципального района в течение месяца со дня начала работы должен закрепить в уставе муниципального района свой порядок формирования. Закон устанавливает также гарантии стабильности работы представительного органа муниципального района, в частности установлено, что порядок его формирования может быть изменен не ранее чем через два года со дня начала его работы в аналогичном вышеописанному порядке.



131 - й закон устанавливает только минимальную численность депутатов. В то же время следует избегать и необоснованного расширения их численности, поскольку это ведет к увеличению затрат на содержание представительного органа муниципального образования и затрудняет процесс принятия им решений.

В исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования, т.е. тех вопросов, которые имеют право решать только представительные органы входит принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении. Установление местных налогов и сборов также напрямую затрагивает финан-

совые интересы жителей муниципальных образований, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на его территории.

Представительные органы муниципальных образований определяют основные направления развития муниципального образования в различных сферах и отраслях муниципальной деятельности. По ранее принятым планам или программам развития исполнительные органы должны предоставлять отчет об их исполнении, расходовании средств. К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования относится также определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, а также определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, об установлении тарифов на их услуги.

Представительный орган муниципального образования определяет также порядок участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества и порядок материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Перечень полномочий представительного органа муниципального образования не является исчерпывающим. Он может быть расширен (но не сужен) уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ и федеральным законодательством.

Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска. Прекращение полномочий представительного органа возможно в случае вступления в силу решения суда о неправомочности состава депутатов. Такое судебное решение должно основываться на конкретных фактах, установленных в ходе судебного разбирательства.

С прекращением полномочий представительного органа муниципального образования, в том числе досрочным, прекращаются полномочия избранных в его состав депутатов.

### **Контрольный орган местного самоуправления**

Закон предусматривает создание в муниципальных образованиях специальных контрольного органа, осуществляющего контроль за исполнением местного бюджета, порядком его подготовки и рассмотрения и за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью. Наименование контрольного органа определяется на местном уровне. Хотя наличие таких органов не является обязательным, целесообразность их создания, особенно в крупных муниципальных образованиях, не вызывает сомнений.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено, что формирование контрольного органа осуществляется на муниципальных выборах, т.е. населением непосредственно, либо представительным органом муниципального образования. Вполне очевидно, что формированием контрольного органа не может заниматься местная администрация, поскольку контроль в первую очередь должен осуществляться именно за ее деятельностью по исполнению местного бюджета и распоряжению муниципальной собственностью.

### **Избирательная комиссия муниципального образования**

В соответствии с ст.39 Федерального закона № 131 – ФЗ избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных

выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования. Данная комиссия является органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

## Глава муниципального образования



В любом муниципальном образовании уставом должна быть предусмотрена должность главы муниципального образования. Закон о местном самоуправлении исключает возможность совмещения главой муниципального образования должностей главы представительного органа и местной администрации.

Глава муниципального образования подписывает и отвечает за обнародование принятых представительным органом нормативных правовых актов независимо от того, возглавляет ли он представительный орган или местную администрацию. Однако во втором случае он обладает так называемым «правом вето», т.е. своим решением может отклонить принятый представительным органом нормативный правовой акт. В таком случае он обязан в течение 10 дней представить в представительный орган мотивированное обоснование отклонения правового акта либо предложения по его изменению или дополнению.

Говоря о главе муниципального образования как высшем должностном лице, следует обратить внимание на следующие особенности его статуса: даже если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, он может влиять на решения представительного органа муниципального образования, обладая правом вето; представляет муниципальное образование в отношениях с другими муниципальными образованиями, органами государственной власти, гражданами и организациями; глава муниципального образования несет персональную ответственность перед населением муниципального образования. Полномочия главы муниципального образования по решению вопросов местного значения должны быть закреплены в уставе муниципального образования.

**NB**

Глава муниципального образования **может возглавлять либо представительный орган муниципального образования, либо местную администрацию** (за исключением отдельных случаев). Устав муниципального образования должен определять структуру и порядок формирования органов местного самоуправления. Таким образом, именно в уставе муниципального образования определяется, какой именно орган возглавляет глава муниципального образования в конкретном поселении или ином муниципальном образовании — представительный или местную администрацию. Если в соответствии с уставом муниципального образования его глава является председателем представительного органа, могут быть предусмотрены две процедуры его избрания — населением непосредственно на муниципальных выборах или депутатами представительного органа муниципального образования из своего состава. Глава муниципального образования, являющийся в соответствии с уставом этого образования также главой администрации, может избираться только населением непосредственно на муниципальных выборах.

Зачастую **выборы главы муниципального образования** проводятся одновременно с выборами представительного органа муниципального образования. Представляется, что в этих случаях целесообразно установить запрет выдвижения своей кандидатуры одним лицом одновременно и на должность главы муниципального



образования, и в депутаты представительного органа. Если представительный орган муниципального района формируется из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав данного района, глава муниципального района избирается из состава сформированного представительного органа и является его председателем.

В поселениях с численностью менее 1 000 человек допускается совмещение полномочий главы представительного органа местного самоуправления и главы местной администрации, если это предусмотрено уставом данного муниципального образования. Очевидно, что в небольшом поселении нецелесообразно содержать крупный аппарат органов местного самоуправления хотя бы из экономии средств местного бюджета. С другой стороны, в таких поселениях гораздо проще реализовать процедуру отзыва главы муниципального образования, так как население, как правило, хорошо проинформировано о том, каким образом решаются вопросы местного значения. Глава муниципального образования в таких поселениях реально отвечает за все вопросы, решаемые на местном уровне, поэтому отсутствует также необходимость наделять правами юридического лица представительные органы.

**Местная администрация** может иметь достаточно сложную организацию, в которой требуется установить место каждой ее составляющей, которая, в свою очередь, может быть самостоятельным в пределах определенной компетенции органом, структурным подразделением органа, наконец, должностным лицом. Орган и структурное подразделение при этом различаются в зависимости от наличия права принятия самостоятельных юридически значимых решений по вопросам, относящимся к компетенции местного самоуправления.

Местные администрации в принципе не могут рассматриваться как органы местного самоуправления, так как решения принимаются не самой администрацией, а должностным лицом (главой муниципального образования, городским управляющим, мэром и так далее), который и осуществляет функции местной исполнительной власти.

Администрация — аппарат управления, обеспечивающий исполнение полномочий высшего должностного лица.

Но сама местная администрация неоднородна по качественному составу. В структуру местной администрации входят как чисто аппаратные подразделения, так и органы с правом принятия решений по установленному кругу вопросов. В некоторых случаях эти органы наделяются также правами юридического лица.

**NB**

Поэтому, определяя место администрации в системе органов местного самоуправления, в частности в структуре исполнительных органов, нельзя однозначно отождествлять администрацию с исполнительным органом местного самоуправления, а необходимо каждый раз анализировать ее функции, полномочия и внутреннюю структуру. Даже при более или менее явном разделении органов местного самоуправления на представительные и исполнительные практически невозможно «в чистом виде» выделить «абсолютно представительные» и «абсолютно исполнительные» органы; органы, ведающие только вопросами местного значения или исполняющие только отдельные государственные полномочия; органы полностью самостоятельные в принятии каких-либо решений или только обеспечивающие деятельность других органов и должностных лиц. Кроме того, могут создаваться и специфические органы для решения достаточно узкого круга вопросов, представляющих интерес для различных субъектов (например, комиссия по здравоохранению, образуемая путем кооптации представителей местной администрации, представительного органа местного самоуправления, учреждений здравоохранения, благотворительных организаций, данная комиссия может наделяться

правом принятия решений и иметь собственную исполнительную структуру; подобные комиссии могут создаваться по многим направлениям деятельности местного самоуправления).

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 Российской Федерации. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Местная администрация обладает правами юридического лица.

Под структурой местной администрации понимается ее внутреннее подразделение на отраслевые, функциональные или территориальные органы, которые могут носить различные наименования — отделы, комиссии, комитеты, управления и т.п. Также в структуре администрации обязательно отражаются порядок назначения и полномочия руководителей таких подразделений. Понятно, что развитая структура администрации имеется в крупных муниципальных образованиях, где имеется необходимая финансовая база для решения вопросов местного значения. Отраслевые подразделения осуществляют руководство отдельными отраслями муниципального хозяйства, например здравоохранением, образованием и т.д. Под функциональными подразделениями подразумевают подразделения, отвечающие за определенные направления муниципальной деятельности, например за управление финансовыми средствами, муниципальной собственностью, решение экологических проблем. В то же время деление подразделений на отраслевые и функциональные достаточно условно, в отдельных сферах управления также осуществляются такие функции как планирование, учет ресурсов и т.п. Территориальные органы создаются для более эффективного решения вопросов местного значения в городах, имеющих районное деление или в поселениях, входящих в состав муниципального образования и могут в свою очередь иметь отраслевые и функциональные отделы.

Указанное ограничение установлено для всех муниципальных служащих. Назначение данного ограничения обусловлено необходимостью обеспечить эффективную деятельность по исполнению полномочий главы муниципального образования и установить препятствия возможному злоупотреблению его своими полномочиями.

### **Глава местной администрации**

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.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети ее членов назна-

чаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

### §3. Образование органов местного самоуправления

Выбор одной из моделей организации местного самоуправления — только первый шаг в формировании его организационной структуры. Следующим шагом должно быть определение процедур формирования каждого из органов, входящих в общую систему. Для различных органов местного самоуправления процедуры будут отличаться, что обусловлено разной природой органов местного самоуправления, разделением между ними исполняемых функций, выбором организационной модели и другими обстоятельствами.

Целесообразность использования одной из избирательных систем при выборах представительного органа местного самоуправления определяется, прежде всего, его ролью в общей системе органов местного самоуправления. Применяемая избирательная система должна обеспечивать решение двух задач, связанных с этой ролью: постоянного взаимодействия представительного органа с населением и выражения общего интереса населения муниципального образования. Поэтому при рассмотрении каждой избирательной системы оценим ее с точки зрения решения этих задач.



Самая известная и длительно применяемая в России — **мажоритарная система выборов** в одномандатных избирательных округах. Преимущество ее в том, что избранные по этой системе депутаты наиболее приближены к своим избирателям, хорошо знают свои избирательные округа, интересы жителей этих округов. В свою очередь избиратели округа знакомы со своими депутатами, их личностными и политическими качествами. Основным же недостатком такой избирательной системы — отсутствие у сформированного на ее основе представительного органа местного самоуправления единого проекта развития муниципального образования, так как каждый депутат стремится в первую очередь к решению проблем избирателей своего округа.



**Пропорциональная избирательная система**, основанная на выборе списков избирательных объединений, ослабляет личные связи и персональную ответственность депутатов перед своими избирателями. Но эта система наиболее приспособлена для решения главной задачи представительного органа - выражения общего интереса избирателей, разработки целостного проекта развития муниципального образования.



В настоящее время применяются **смешанные системы**, при которых часть депутатов избирается по мажоритарной системе, а другая часть — по пропорциональной. В некоторых странах получила распространение ротация депутатов представительных органов местного самоуправления, позволяющая путем периодических выборов только части состава представительного органа сохранять преемственность власти. Также широко известны выборы по много- и маломандатным округам.



Основным **критерием при выборе той или иной избирательной системы следует считать** возможность формирования на ее основе органа, максимально отражающего общие интересы жителей муниципального образования. С этой точки зрения в качестве

базовой имеет смысл рассматривать пропорциональную избирательную систему, но применять не только там, где для этого существуют необходимые условия — прежде всего в тех муниципальных образованиях, в которых уже сложилась муниципальная политическая структура. Если эти условия не сложились, возможно применение переходных моделей избирательных систем.



В качестве одной из таких моделей можно рассматривать выборы по единому многомандатному (по числу депутатов представительного органа) муниципальному округу, при которых депутатами становятся кандидаты в количестве, соответствующем числу мандатов, набравшие наибольшее число голосов среди всех избирателей муниципального образования. Такая система приучает избирателей голосовать, по существу, за прообраз списка кандидатов и решает задачу выражения депутатами общих интересов населения. Эта избирательная система может применяться в основном в небольших городах и поселках, так как в крупных поселениях при ее использовании заметно проявится основной недостаток пропорциональной системы — оторванность депутатов от избирателей. Большие города могут использовать другую разновидность выборов по многомандатным округам — разделив город на отдельные округа, в каждом из которых избирается несколько депутатов.

Какие же задачи решает каждый из вариантов выборов мэра — населением или представительным органом из своего состава?

Мировая практика такова, что всем населением избирается так называемый «сильный» мэр. Иначе говоря, избранный таким способом глава муниципального образования достаточно независимая фигура в системе органов местного самоуправления. В случае избрания мэра представительным органом местного самоуправления из своего состава («слабый» мэр) его полномочия значительно сокращаются.

Возможность найма управляющего администрацией существует в любой из рассмотренных ранее организационных моделей. Такая практика в мире тоже получает все большее распространение, так как политические функции мэра требуют одних качеств, а управление муниципальным хозяйством — иных, и не всегда (точнее, довольно редко) один человек сочетает эти качества.

При формировании цельной избирательной системы в муниципальном образовании необходимо еще определить численность состава выборных органов, срок их полномочий, обязательность проживания в избирательном округе, необходимость ротации и другие процедуры и условия, необходимые для формирования муниципальных органов.

Выбор той или иной избирательной системы во многом определяет качественный состав представительного органа и характер его деятельности. Если при выборе избирательной системы будет осознанно поставлена задача формирования органа, отражающего интересы местного сообщества в целом и способного разработать проект развития муниципального образования, будут учтены демографические, социально-политические особенности и величина территории муниципального образования, будет точно выбрана организационная модель местного самоуправления, а также учтен качественный состав электората и (предположительно) кандидатского корпуса, создаются необходимые объективные предпосылки для формирования в результате выборов дееспособного, конструктивно ориентированного представительного органа местного самоуправления.

## **ВЫВОДЫ И ОСНОВНЫЕ ИДЕИ**

1. Органы местного самоуправления классифицируются по способу образования на выборные и другие; по назначению — на общие и специальные; по предметам ведения

— на относящиеся только к вопросам местного значения и исполняющие отдельные государственные полномочия; по способу принятия решения — на коллегиальные и единоличные; по типу исполнения функций — на представительные и исполнительные.

2. Структура органов местного самоуправления формируется на основе следующих принципов: горизонтального разделения функций, вертикального разделения функций и комплексности. Структура управления муниципальным образованием должна обеспечивать процесс формирования и исполнения управленческих решений на всех этапах цикла, а также комплексность и внутреннюю координацию всех структурных подразделений.

3. Федеральный закон №131 ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принципиально изменяет структуру органов местного самоуправления. Закон исходит из обязательного разделения власти на представительную и исполнительную, в силу этого в структуре органов местного самоуправления обязательно наличие представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации. В структуру также могут входить контрольный орган и другие органы и должностные лица.



### Задание 3

*Проанализируйте различие в организации органов местного самоуправления в федеральных законах № 154-ФЗ и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».*

---

#### **Контрольные вопросы:**

1. По каким основаниям классифицируются органы местного самоуправления?
2. Назовите и дайте определение органам местного самоуправления?
3. Каким образом может быть замещена должность главы администрации муниципального образования?
4. Какие пути формирования представительных органов муниципальных районов определяет Федеральный закон № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»?
5. Назовите модели организационных структур по линии: Мэр-Совет.
6. В чем сущность мажоритарной системы выборов?
7. В чем сущность пропорциональной системы выборов?
8. Каковы критерии выбора той или иной системы выборов?

#### **Библиографический список**

*основной:*

1. Система муниципального управления: Учебник / Под ред. В.Б. Зотова. — СПб.: Питер, 2005. — 493 с.

2. *Комментарий* к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный) / Под ред. С.Е. Чаннова. — М.: Ось-89, 2004. — 304 с.
3. *Леоненко Н.Т., Дорожинская Е.А.* Система муниципальных правовых актов. Модельные акты: Учебное пособие. — Новосибирск, 2005
4. *Федеральный закон №25 – ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»* М.: Проспект, 2007..  
*дополнительный:*
5. *Муниципальное управление: Учебно-методическое пособие.* — М.: Муниципальная власть, 2002.
6. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. — М.: Юрист, 2005. — 382 с.
7. *Воронин А.Г.* Муниципальное хозяйство и управление. — М.: Финансы и статистика, 2004
8. . Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор). – М.:Юридическая литература, 1994.
- 10 Харлоф Э. Местные органы. власти в Европе.- М.:Финансы и статистика, 1992.
- 11 Калинин А.Ю., Соловьев О.В., Сорокин С.П. Местное самоуправление в современной России. Вопросы истории, теории и практики. СПб.:СПбюи,2005.
- 12 Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления (Учебное пособие). – М.: Дело, 2006.
- 13 Сборник типовых вопросов и ответов по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (схемы, таблицы, пояснения). Министерство регионального развития РФ. – М.: Изд-во «Проспект», 2005
- 14 Широков А.Н., Юркова С.Н. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.

## Глава 4. Кадры органов местного самоуправления и муниципальная служба

—

### План

- 4.1. Понятие кадров муниципального управления.
- 4.2. Нормативно-правовая база кадрового обеспечения органов местного самоуправления.
- 4.3. Основные принципы муниципальной службы.
- 4.4. Управление персоналом в органах местного самоуправления.

### §1. Понятие кадров муниципального управления

Кадры муниципального управления входят в категорию *кадры управления*. К кадрам управления относятся работники, профессиональная деятельность которых полностью или преимущественно связана с выполнением функций по управлению социально-экономическими процессами.

По существующей базовой классификации кадры управления, в том числе и кадры муниципального управления, подразделяются на три группы в соответствии с их участием в подготовке, принятии и реализации управленческих решений: а) руководители; б) специалисты; в) обслуживающий персонал.

#### (Понятие кадров муниципального управления)

Руководители в зависимости от объема и характера выполняемых функций дифференцируются на линейных и функциональных. Линейные руководители отвечают за реализацию всех функций по управлению конкретным подразделением или организацией в целом (глава администрации, начальник управления по ЖКХ и т. д.). Функциональные руководители отвечают за реализацию определенных функций и возглавляют соответствующие функциональные службы (начальник комитета (отдела) по экономике, начальник отдела по управлению имуществом и т. д.). Функциональные руководители, подчиняясь непосредственно своему линейному руководителю, в то же время по ряду специальных вопросов подчиняются соответствующему функциональному руководителю.

Наиболее многочисленную группу составляют специалисты. К ней относятся работники, непосредственно участвующие в разработке, подготовке и реализации конкретных управленческих решений. Основным результатом их труда — создание новой информации, необходимой для осуществления процессов управления.

К группе обслуживающего персонала относятся работники, отвечающие за своевременную техническую обработку информации: упорядочение, учет, хранение, размножение, выдачу, пересылку и т. д. В эту группу входят секретари, операторы ЭВМ, курьеры и т. д.

Конкретный состав кадров муниципального управления той или иной администрации муниципального образования определяет его штатное расписание, т. е. перечень утвержденных в установленном порядке и соответствующих структуре администрации должностей.

### §4. Нормативно-правовая база кадрового обеспечения органов местного самоуправления

#### (Нормативно – правовая база)

Под кадровым обеспечением понимаются процессы и процедуры, направленные на формирование и постоянное развитие кадрового потенциала, повышение степени готовности персонала к решению задач, стоящих перед органами муниципального управления как в текущий период, так и в перспективе. С другой стороны, под кадровым обеспечением могут пониматься результаты этого процесса, т. е. качественные параметры наличного персонала, их соответствие потребностям функционирования и развития организации.

Процессы кадрового обеспечения муниципальной службы регламентируются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», принятым 2 марта 2007 г. (далее ФЗ № 25), в котором определены принципы организации муниципальной службы в РФ, установлены порядок формирования структур местного самоуправления, определен их правовой статус, полномочия в области регулирования прохождения муниципальной службы.

В соответствии со ст. 72 ч. 1 Конституции Российской Федерации общие принципы организации местного самоуправления относятся к совместному ведению РФ и субъектов РФ. На уровне субъекта Федерации они закреплены в законах «О принципах организации местного самоуправления в субъекте Федерации», «О статусе выборных лиц местного самоуправления в субъекте Российской Федерации», других законах, в уставах муниципальных образований и прочих нормативных актах. В ведение субъектов Федерации в области кадрового обеспечения, регулирования и прохождения муниципальной службы отнесены следующие вопросы:

- условия и порядок прохождения муниципальной службы;
- составление реестра должностей, определение требований к должностям, определение полномочий должностных лиц местного самоуправления;
- срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;
- порядок отзыва, досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц;
- статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; основания и порядок прекращения их полномочий;
- размер должностного оклада, размеры и порядок выплаты установленных надбавок к должностному окладу;
- меры поощрения муниципальных служащих;
- размер и условия дополнительного отпуска и т. д.

Изменяя эти параметры, органы местного самоуправления имеют возможность активно влиять на кадровые процессы, развивать и укреплять свой кадровый потенциал.

Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, который утверждается законом субъекта РФ.

В соответствии со ст. 6 ФЗ № 25 должность муниципальной службы — должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Таким образом, должность характеризуется следующими признаками:

1. Является частью организационной структуры органа местного самоуправления и аппарата избирательной комиссии муниципального образования.
2. Включает часть компетенции данного органа, закрепленную в соответствующих нормативно-правовых и организационных документах.

Муниципальные должности подразделяются на:

- выборные муниципальные должности, замещаемые по итогам муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), по решению представительного органа местного самоуправления из числа лиц, избранных в результате муниципальных выборов в состав этих органов;



— должности муниципальной службы, замещаемые путем поступления на муниципальную службу в порядке, предусмотренном трудовым законодательством РФ.

Ст. 8 ФЗ № 25 устанавливает классификацию должностей муниципальной службы.

Должности муниципальной службы подразделяется на следующие группы:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы;

Правовой статус муниципального служащего возникает на основе соответствующего законодательства в связи с замещением должности в органе местного самоуправления. Статус лица, работающего по контракту, предусматривает наем его на работу и исполнение им своих полномочий в соответствии с требованиями трудового законодательства. Статус выборного лица предусматривает, наряду с необходимостью обретения этого статуса путем волеизъявления населения, наличие специфических ограничений и преимуществ. Для них предусматривается особый, относительно усложненный порядок привлечения к ответственности по обвинению в правонарушениях, они ограничиваются в праве заниматься иной оплачиваемой деятельностью. Деятельность выборных лиц местного самоуправления не подпадает под понятие «муниципальная служба».

#### **§4. Основные принципы муниципальной службы**

**NB**

К выборным должностям относятся те, которые замещаются в результате выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав этих органов. Замещение таких должностей не является муниципальной службой.

Во-первых, муниципальная должность предусматривается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ. В уставе устанавливаются также полномочия на решение вопросов местного значения и ответственность за осуществление этих полномочий.

Во-вторых, к муниципальным относятся и должности в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования. В данном уставе устанавливается круг обязанностей и ответственность за исполнение этих обязанностей.

Ст. 10 ФЗ № 25 определяет, что муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципального служащего за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов областного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

Муниципальная служба формируется в субъектах РФ и действует наряду с государственной службой этих субъектов. Поэтому на местах законодательно устанавливают соотношения должностей муниципальной и государственной службы с учетом предъявляемых к ним квалификационных требований.

Муниципальная служба основывается на принципах:

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

- приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
- профессионализма и компетенции муниципальных служащих;
- ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
- единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в РФ, а также учета исторических и иных местных традиций;
- правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;
- внепартийности муниципальной службы.

Кроме того, ФЗ № 25 установлено, что на муниципальных служащих распространяется действие законодательства РФ о труде с особенностями, предусмотренными этим законом. Так, при поступлении на муниципальную службу гражданин должен быть ознакомлен с ограничениями, связанными с этой службой. ФЗ № 25 устанавливает следующие ограничения.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

- признания его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;
- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;
- наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством Российской Федерации;
- близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;
- наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства

- участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;
- представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;
- непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет — предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

Кроме того, закон устанавливает запреты, связанные с муниципальной службой.

В связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается:

- состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- замещать должность муниципальной службы в случае:
  - а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;
  - б) избрания или назначения на муниципальную должность;
  - в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;
- заниматься предпринимательской деятельностью;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации;
- выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;
- использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

- разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;
- допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;
- принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций;
- использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;
- использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выразить отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;
- создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;
- прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;
- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;
- заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Ст. 23 ФЗ № 25 устанавливает гарантии, предоставляемые муниципальному служащему.

1. Муниципальному служащему гарантируются:

- условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;
- право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;
- медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;
- пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

— обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

— защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

2. При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

3. Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии.

#### **§4. Управление персоналом в органах местного самоуправления**

В управлении персоналом, занятым на муниципальной службе, большое значение имеют методы отбора и назначения работников, критерии их продвижения по службе, принципы организации их труда и рабочего времени, определение жалования, система увольнения.

##### **(Отбор и назначение работников)**

Обычно выделяют два метода отбора работников на замещение должностей в администрациях муниципальных образований: *выборы* и *назначение* на определенную должность. Эти два метода, в принципе, могут быть использованы для всех групп кадров муниципального управления. Любые выборы несут в себе определенный элемент конкурсности. Поэтому, объявляя конкурс, например, на замещение какой-либо должности (руководителя службы или секретаря-референта), в конечном счете реализуется метод выборов. Назначение на должность также характерно для любых должностей в администрации муниципального образования. Исключение составляет должность главы администрации (мэра) муниципального образования, которая чаще всего требует проведения выборов. Здесь в качестве конкурсной комиссии выступает население муниципального образования, реже — выборный представительный орган муниципального образования.

Методы найма, продвижения по службе и организации труда способны существенно повлиять на квалификацию муниципальных служащих, а следовательно, на качество, эффективность и престиж их труда. Существуют некоторые основные принципы и критерии, регулирующие прием на работу и продвижение по службе, общие для большинства стран и систем государственных услуг. Обычно они зафиксированы в особых законах и правилах государственной или муниципальной службы. В их основе лежат принципы справедливости, качества, эффективности и беспристрастности.

Главным источником информации о личных и деловых качествах сотрудников, их перемещениях, увольнениях, заработной плате и качестве труда служит аттестация муниципальных служащих, куда обязательно входит определение качества выполняемых ими работ.

Необходимо, чтобы системы оценок при аттестации были бы основаны на следующих четырех критериях:

- качество работы в сопоставлении с имеющимися нормами и правилами;
- черты характера;
- исполнительность и пунктуальность в работе;

— способность руководить людьми.

В соответствии со ст. 18 ФЗ № 25 аттестация проводится один раз в три года и имеет цель определить соответствие муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы. Аттестации не подлежат следующие муниципальные служащие:

- замещающие должности муниципальной службы менее одного года;
- достигшие возраста 60 лет;
- беременные женщины;
- находящиеся в отпуске по беременности и родам или отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста 3 лет.

Одной из важнейших проблем, связанных с деятельностью муниципальных служащих, является проблема мотивации. Специалисты в области социальной психологии управления пытались выявить цели и мотивации, обуславливающие поведение служащих в организации, при этом было обращено внимание на различие личных целей служащих и целей, связанных с организацией.

Выделяются четыре типа личных целей у служащих:

- стремление к безопасности;
- стремление к власти;
- забота об укреплении престижа;
- стремление к повышению жизненного уровня.

Эти четыре типа личных целей охватываются единым понятием «продвижение по службе», или «желание сделать карьеру», имеющим значение если не для всех, то для большинства муниципальных служащих.

Главная забота служащего — обеспечение личной безопасности во всем, что касается развития служебной карьеры, а также защиты от угроз и риска внешней среды вообще.

Стремление расширить круг своих полномочий выступает другим важным побудительным мотивом поведения служащего. Оно проявляется в желании избавиться от бремени иерархического контроля, от внешнего принудительного воздействия, а также в стремлении быть свободным в своих действиях, быть хозяином своего времени и иметь право принимать решения. Служащие всех уровней стремятся оградить эту сферу от вмешательства вышестоящего начальства. Еще одно проявление стремления к властным полномочиям — обеспечение и поддержание своей автономии и тем самым расширение служащим сферы своего влияния.

Наиболее действенным механизмом согласования перечисленных целей и интересов является максимально широкое вовлечение сотрудников организации в процессы разработки и реализации управленческих решений.

## **Выводы и основные идеи**

1. Кадры муниципального управления, входящие в состав категории «кадры управления» классифицируются по трем группам: руководители, специалисты, обслуживающий персонал. Руководители, в свою очередь, делятся на линейных и функциональных.

2. Кадровое обеспечение органов местного самоуправления осуществляется на достаточно широкой нормативной базе. К числу правовых актов, регулирующих муниципальную службу, относятся Конституция Российской Федерации, федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также правовые акты субъектов РФ.

3. Муниципальная служба базируется на сложившихся и установленных принципах, кроме того, на муниципальных служащих распространяется действие законодательства РФ о труде с особенностями, предусмотренными этим законом. В частности муниципальная служба связа-

на с целым рядом ограничений. Вместе с тем муниципальным служащим даются определенные гарантии, касающиеся условий труда, отдыха, лечения, пенсионного обеспечения.

4. Ключевыми в управлении персоналом, занятом на муниципальной службе, являются: методы отбора и назначения работников, критерии их продвижения по службе, принципы организации их труда и рабочего времени, определение жалования, системы увольнения.



**Задание 4.1.** Проанализируйте кадровый состав администрации муниципального образования (конкретной, по выбору студента) и определите его соответствие современным требованиям.



**Задание 4.2.** Назовите и обоснуйте ограничения, связанные с муниципальной службой.

### Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятию «муниципальный служащий».
2. Какие нормативные акты регулируют кадровую работу органов местного самоуправления?
3. Назовите принципы муниципальной службы.
4. Назовите гарантии муниципальных служащих.
5. Определите проблемы современной муниципальной службы.
6. Каковы пути совершенствования кадровой работы в органах местного самоуправления?

### Библиографический список основной

- Бабун, Р. В.* Организация местного самоуправления : учеб. пособие / Р. В. Бабун.— СПб. : Питер, 2005.— 192 с.
- Игнатов, В. Г.* Местное самоуправление / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой — Ростов н/Д : Феникс, 2003.
- Рубан, В. В.* Система муниципального управления : учеб.-метод. комплекс для дистанц. обучения / В. В. Рубан, Е. В. Марченко, М. Я. Краковская.— Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2003.— 144 с.
- Об основах муниципальной службы в РФ* : федер. закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ // СЗ РФ.— 1998.— № 2.— Ст. 224.
- О муниципальной службе в Российской Федерации* : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ.— М. : Проспект, 2007.

### дополнительный

- Новокрещёнов, А. В.* Муниципальная власть и муниципальные служащие / А. В. Новокрещёнов, Т. Д. Пшеничникова.— Новосибирск, 2001.— 182 с.
- Марченко, И. П.* Особенности формирования кадровой политики государственной (муниципальной) службы в современной России / И. П. Марченко.— Новосибирск, 2004.— 301 с.
- Муниципальная наука : теория, методика, практика* / под ред. В. Н. Иванова.— М. : Муницип. мир, 2003.
- Лапин, В. А.* Основы местного самоуправления : учеб. пособие / В. А. Лапин, А. В. Крестьянинов, И. Н. Коновалов.— М. : Дело, 2006.
- Местное самоуправление и муниципальное управление. 100 вопросов — 100 ответов : слов.-справ.* / под ред. В. Б. Зотова.— М. : Юго-Восток-Сервис, 2005.
- Сборник типовых вопросов и ответов по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (схемы, таблицы, пояснения)* / Мин-во регион. развития РФ.— М. : Проспект, 2005.
- Харлоф, Э.* Местные органы власти в Европе / Э. Харлоф.— М. : Финансы и статистика, 1992.
- Широков, А. Н.* Территориальные и организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации / А. Н. Широков, С. Н. Юркова.— М. : Рос. науч. центр гос. и муницип. упр., 2004.

## Глава 5. Структура и организация работы аппарата органов местного самоуправления\*

### План

- §1. Процесс формирования системы органов муниципального управления.
- §2. Процесс планирования деятельности органа муниципального управления.
- §3. Организация, руководство и контроль в деятельности муниципальных органов управления.
- §4. Взаимодействие местных администраций с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности.

### §1. Процесс формирования системы органов муниципального управления

(Формирование аппарата администрации муниципального образования)

Важнейшим этапом в процессе организации местного самоуправления является формирование местной администрации. Основная роль в этом процессе принадлежит главе местной администрации, Независимо от того

избранный или назначенный глава администрации, он разрабатывает схему управления соответствующего муниципального образования, которая включает организационную структуру администрации и органы управления отраслевой и межотраслевой компетенции. После этого, он представляет ее на утверждение представительному органу власти муниципального образования.

После утверждения этих документов глава администрации назначает на должность своих заместителей и управляющего делами. Одновременно с этим глава администрации принимает постановление о создании органов отраслевой и межотраслевой компетенции и структурных подразделений администрации.

**Кандидатуры для назначения на должности руководителей этих органов и структурных подразделений вносят заместители главы администрации и управляющий делами** (сюда не относятся руководители органов внутренних дел, юстиции, комитета по управлению имуществом, которые назначаются на должность и освобождаются от нее руководителями соответствующих вышестоящих органов государственного управления). Если уставом муниципального образования предусмотрено наличие финансового органа и органа социальной защиты населения, то руководители этих органов, а также первый заместитель главы администрации утверждаются представительным органом муниципального образования на основании предложения главы администрации.

Состав комитетов, которые являются органами коллегиального управления, утверждается главой администрации по предложению председателей этих комитетов. Руководители структурных подразделений администрации и органов отраслевой и межотраслевой компетенции в административном отношении подчинены главе администрации, в оперативном — соответствующему заместителю главы или управляющему администрации.

Специалисты аппарата назначаются распоряжением главы администрации по предложению его заместителей.

---

\* Тема подготовлена с использованием текстов из книги «Муниципальное управление».



Назначенные руководители органов отраслевой и межотраслевой компетенции, наделенные правами юридического лица, формируют возглавляемые ими органы самостоятельно, начиная с назначения своих заместителей.

В течение одного месяца после назначения руководителя соответствующего органа или подразделения должны быть разработаны положения о работе этих структур, которые утверждаются главой администрации или соответствующим заместителем главы.

Глава администрации действует в соответствии с его обязанностями, правами и ответственностью, установленными в уставе муниципального образования; руководители органов и структурных подразделений — на основе положений об их органах или подразделениях.


## **§2. Процесс планирования деятельности органа муниципального управления**

(Планирование деятельности администрации)

В данном параграфе рассматривается практика организации текущего планирования. Понимается, данная схема работы носит типичный, но вовсе не обязательный характер. Вместе с тем, логика и последовательность операций в ходе формирования местных администраций различных муниципальных образований примерно совпадают. Что касается перспективных планов и программ, то им посвящены 9 и 10 главы данного учебного пособия.


Разработка стратегических (перспективных) и оперативных планов по вопросам хозяйственного и социально-культурного развития. лежит в основе деятельности органа местного самоуправления.

Перспективные и текущие планы работы администрации разрабатываются в соответствии с законодательством, планами и программами социально-экономического развития страны, субъекта Федерации, планами работы и решениями представительного органа власти.

 **Перспективный план работы органа местного самоуправления** разрабатывается на полный срок избрания или назначения главы муниципального образования или еще более длительный период.

Общий контроль за выполнением перспективных планов работы администрации осуществляет управляющий делами (руководитель орготдела) администрации, который ежеквартально информирует главу администрации о ходе выполнения перспективного плана.

Содержащиеся в планах (программах) социально-экономического развития муниципального образования цели, задачи и методы их достижения конкретизируются в оперативном планировании органов муниципального управления.

 **Основной документ оперативного планирования в органах муниципального управления — планы мероприятий**, разрабатываемые управделами (руководитель орготдела) на основании программ социально-экономического развития муниципального образования, планов работы структурных подразделений администрации (комитетов, отделов и управлений), а также указаний главы администрации.

Планы структурных подразделений разрабатываются на квартал и предоставляются управделами (руководителю орготдела), как правило, не позднее чем за 15 дней до окончания квартала.

**Управделами** (руководитель орготдела) обобщает представленные планы работы структурных подразделений, составляет квартальный план работы администрации,


вносит уточнения и представляет план главе администрации на утверждение, как правило, до 25 числа месяца, предшествующего планируемому периоду. Утвержденные главой администрации планы рассылаются по структурным подразделениям.

Общий контроль за выполнением текущих планов осуществляет управляющий делами (руководитель орготдела), который информирует главу администрации о результатах выполнения текущих планов.

Итоги выполнения текущих планов работы администрации обсуждаются на аппаратных совещаниях, которые проводит глава администрации или по его поручению заместитель. По результатам обсуждения глава администрации принимает соответствующее постановление.

### **§3. Организация, руководство и контроль в деятельности муниципальных органов управления**

Организацию деятельности администрации муниципального образования по достижению запланированных целей обеспечивают ее структурные подразделения (комитеты, отделы, управления) в соответствии со своим профилем. Разумеется, в крупных и мелких муниципальных образованиях работа организуется не совсем одинаково, но все же имеются типичные направления работы, которые характерны для всех или почти для всех муниципальных образований. Такими направлениями являются:

 ... - организация работы подведомственных предприятий, организаций и учреждений по профилю своей деятельности;


осуществление сбора информации, анализ состояния социально-экономической и экологической ситуации в пределах муниципального образования;

- подготовка справочно-информационных и аналитических материалов, необходимых для эффективной деятельности администрации;
- по поручению главы администрации или по собственной инициативе подготовка проектов постановлений;
- осуществление юридической и иной экспертизы проектов постановлений главы администрации по профилю своей деятельности, визирование указанных проектов;
- обеспечение главы администрации консультациями специалистов;
- принятие мер по организационному и материально-техническому обеспечению мероприятий, проводимых главой администрации;
- осуществление иных мероприятий по поручению главы администрации.

Деятельность администрации муниципального образования организуется в соответствии с ее компетенцией, закрепленной соответствующими законодательными актами, и регламентом, который разрабатывается администрацией и утверждается ее главой.

Один из важнейших механизмов обеспечения оперативного управления работой администрации — **еженедельные совещания у главы администрации**, на которых подводятся итоги работы за прошедшую неделю и намечаются задачи на следующую. Их, как правило, называют аппаратными совещаниями.

Другой важный элемент в организации деятельности администрации — **коллегия при главе администрации**.



В состав коллегии, как правило, входят: глава администрации (председатель коллегии), его заместители, управляющий делами, начальник управления внутренних дел данной территории.

Кроме того, в состав коллегии могут входить руководители предприятий, организаций и учреждений, расположенных на территории муниципального образования, а также высококвалифицированные специалисты отдельных сфер муниципального управления. Участие последних, фактически выполняющих функции консультантов, имеет принципиальное значение. Такие «внешние» члены коллегии обеспечивают не только более высокий профессиональный уровень рассмотрения тех или иных вопросов, но и в силу их административной независимости они проводят более объективный анализ проблем, стоящих перед муниципальным образованием, и путей их решения.

Помимо постоянных членов, на заседания коллегии, как правило, приглашаются руководители предприятий, организаций и учреждений, эксперты, представители общественных организаций, заинтересованные в решении той или иной проблемы, обсуждаемой на коллегии.

В отличие от аппаратных совещаний, заседания коллегии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. На коллегии рассматриваются вопросы, имеющие комплексный характер, а именно:

**В**

- проекты бюджета муниципального образования и его исполнения;
- программы социально-экономического развития муниципального образования;
- предложения к планам и программам, принимаемым органами власти и управления субъекта РФ и затрагивающим интересы муниципального образования;
- проекты договоров на поставку и приобретение продукции за счет средств бюджета или иных средств, имеющихся в распоряжении администрации;
- программы по охране окружающей среды, вопросы строительства и реконструкции природоохранных объектов;
- предложения о размещении, развитии и специализации предприятий и организаций различных форм собственности, деятельность которых имеет жизненно важное значение для муниципального образования в целом;
- сложные ситуации, возникающие в муниципальном образовании.

Приведенный перечень вопросов не претендует на исчерпывающую полноту. Специфические условия конкретного муниципального образования могут внести определенные изменения в приведенный выше «типовой» набор вопросов, выносимых на рассмотрение коллегии.

Работа коллегии при главе администрации может быть организована следующим образом:

- проекты постановлений, вносимые на рассмотрение коллегии, приложения, справочно-аналитическая информация к ним представляются структурными подразделениями администрации не позднее, чем за 7 дней до заседания коллегии;
- члены коллегии и лица, приглашенные на заседание коллегии, извещаются информационно-методическим центром и структурными подразделениями, готовящими вопрос на коллегию, не позднее, чем за 2–3 дня до заседания коллегии;
- состав лиц, вызываемых на заседание коллегии для участия в рассмотрении того или иного конкретного вопроса, определяется руководителями структурных подразделений администрации, готовящих вопрос на коллегию.

Еще одним механизмом организации деятельности администрации муниципального образования являются **совещания, семинары и другие массовые мероприятия с участием работников администрации**, которые проводятся по календарному плану, утвержденному главой администрации или с разрешения главы и его заместителей.

Контроль за исполнением распорядительных документов в администрации, ее структурных подразделениях осуществляется главой администрации, его заместителями.. Особую роль в осуществлении функции контроля играет контрольный орган.. в обязанности которого входит организация систематических проверок деятельности администрации, отдельных её структурных подразделений. Кроме того, администрация через главу администрации и его заместителей и юридический отдел осуществляет контроль за деятельностью предприятий, организаций и учреждений, находящихся в муниципальной собственности.

#### **§4. Взаимодействие местных администраций с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности**

Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, строятся на основе договоров. В административном плане «органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования».

(Взаимодействие местных администраций с предприятиями не находящимися в муниципальной собственности)

Договоры о сотрудничестве могут заключаться по вопросам:



- экономического и социального развития административно-территориальных образований;
- производства товаров народного потребления и иной продукции, оказанию услуг;
- привлечения к транспортному обслуживанию;
- привлечения продукции, товаров и услуг предприятий различных форм собственности, в том числе и зарубежных, на местный рынок;
- участия в развитии мощностей строительной индустрии и промышленности строительных материалов для производства работ на подведомственной территории;
- благоустройства территории, подведомственной местной администрации.

Проекты договоров по отдельным вопросам могут стать основой для составления комплексных договоров между органами местного самоуправления с различными субъектам и собственности об участии их в комплексном развитии территориального образования.

Заключаются также договоры в рамках отдельных видов хозяйственных отношений: совместное использование или объединение средств на нужды жилищного, коммунального и иных видов строительства; кооперирование средств на строительство и эксплуатацию подсобных хозяйств предприятий, проведение природоохранных мероприятий.

Применительно к территориальным органам управления одной из сторон договора выступает орган местного самоуправления, являющийся юридическим лицом, то есть обладающий обособленным имуществом, имеющий право от своего имени приобретать

имущественные и личные неимущественные права и нести обязательства, быть истцом и ответчиком в суде. Другой стороной могут быть любые субъекты хозяйствования, являющиеся юридическими лицами.

**Органы местного самоуправления не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.**

Вместе с тем по ряду вопросов между местной администрацией и предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, возможны отношения контроля.

Законодательством предусматривается осуществление:

- контроля за состоянием учета и отчетности расположенных на подведомственной территории предприятий и организаций;
- контроля за правильностью цен, тарифов, наценок и скидок;
- контроля за использованием и охраной земель;
- контроля в области использования и охраны вод, лесов и недр, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, других природных ресурсов на подведомственной территории;
- контроля за соблюдением утвержденных проектов строительства объектов жилищно-коммунального хозяйства и производственного назначения;
- контроля за работой транспортных предприятий и организаций, не относящихся к муниципальной собственности, обслуживающих население;
- контроля за обслуживанием пассажиров на вокзалах, пристанях и в аэропортах;
- 
- контроля за благоустройством производственных территорий;
- контроля за соблюдением цен и правил торговли, санитарным состоянием мест торговли.
- Следует заметить, что в связи с изменениями законодательстве отношения между органами местного самоуправления и предприятиями, не находящимися в муниципальной собственности, могут сильно изменяться.

## **ВЫВОДЫ И ОСНОВНЫЕ ИДЕИ**

1. Процесс формирования системы исполнительного органа местного самоуправления осуществляется руководителем муниципального органа после его избрания в соответствии с разработанной им схемой управления, утвержденной представительным органом. Назначение на должность функциональных и линейных руководителей, а также специалистов осуществляет руководитель муниципального образования по представлению соответствующего руководителя подразделения или заместителя высшего должностного лица.

2. Планирование деятельности органа муниципального управления представляет собой непрерывный процесс, включающий в себя разработку, исполнение, контроль за исполнением текущих и перспективных планов. Координирующую роль в организации

планирования осуществляет управляющий делами администрации или руководитель организационного отдела (управления).

3. Организация, руководство и контрольную деятельность муниципальных органов управления осуществляют структурные подразделения администрации, глава администрации и его заместители. Важным элементом управления является коллегия при главе администрации. Отношение органов местного самоуправления с предприятиями, организациями, учреждениями, не находящимися в муниципальной собственности, строится на основе договоров.



### **Задание 5**

*Опишите и обоснуйте порядок планирования деятельности местной администрации.*

---

### **Контрольные вопросы:**

1. Почему первый заместитель главы администрации муниципального образования и руководитель финансового органа утверждаются представительным органом?
2. Какой документ лежит в основе деятельности органов муниципального управления?
3. Чем занимаются структурные подразделения местной администрации?
4. Какова роль управделами (руководителя орготдела) в планировании работы администрации?
5. Как проводятся аппаратные совещания?
6. Кто входит в состав коллегии при главе администрации и как организуется ее работа?
7. По каким вопросам заключаются договоры о сотрудничестве с предприятиями, организациями, учреждениями, не находящимися в муниципальной собственности?

### **Библиографический список**

*основной:*

1. Система муниципального управления: Учебник / Под ред. В.Б. Зотова. — СПб.: Питер, 2005. — 493 с.
2. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: Учеб. пособие. — СПб.: Питер, 2005. — 192 с.
3. Муниципальное управление: Учебно-методическое пособие. — М.: Муниципальная власть, 2002.
4. Федеральный закон №25 – ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» М.: Проспект, 2007..

*дополнительный:*

- 5 Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. — М.: Юрист, 2005. — 382 с.  
Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление. — М.: Финансы и статистика, 2004

- 6           Лалин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления (Учебное пособие). – М.: Дело, 2006.
- 7           Местное самоуправление и муниципальное управление. 100 вопросов – 100 ответов. Словарь-справочник. / Под ред. В.Б. Зотова /. М.: «ЮгоВосток-Сервис», 2005.
- 8           Муниципальная наука: теория, методология, практика /Академия наук социальных технологий и местного самоуправления, отделение РАЕН Инноватика социального управления. Под ред. В.Н. Иванова. – М.: Муниципальный мир, 2003.
- 9           Сборник типовых вопросов и ответов по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (схемы, таблицы, пояснения). Министерство регионального развития РФ. – М.: Изд-во «Перспект», 2005
- 10          Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. – М.: Финансы и статистика, 1992;
- 11          Широков А.Н., Юркова С.Н. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.

## Глава 6. Организация работы с документами муниципальных органов\*

§1. Функции служебных документов.

§2. Типы документов организационно-распорядительной деятельности.

§3. Технология работы с постановлениями и распоряжениями муниципальных органов.

§4. Унифицированная система организационно-распорядительной документации.

### §1. Функции служебных документов

(Организация работы с документами муниципальных органов)

**В**

Разработка документов занимает важнейшее место в деятельности муниципальных служащих. Качество документов во многом определяет качество управления. Вместе с тем, практика работы органов местного самоуправления показывает, что в этой области существует целый ряд проблем: потеря документов; неоперативное представление документов сотрудникам для работы; неоправданный рост количества и видов документов; нерациональная организация документопотоков; несоблюдение требований к документной информации и оформлению документов и, как следствие, снижение их юридической силы и другие схожие проблемы.

В данной главе на основе книги «Муниципальное управление» \* дается подробная характеристика сущности документов, их функций, их классификация, требования, предъявляемые к работе с документами.

Документирование предполагает соблюдение установленных правил организации информации, специфических для каждого типа документов. Соблюдение данных правил придает юридическую силу создаваемым документам.

**Юридическая сила документа** — свойство официального документа, сообщаемого ему действующим законодательством, компетенцией издавшего его органа и установленным порядком его оформления.

Это свойство позволяет отличать документы от других источников информации — книг, газет, журналов и других.

В социальном плане официальный документ многофункционален, то есть одновременно выполняет несколько функций, что и позволяет ему удовлетворять различные человеческие потребности. Выделяются общие и специальные функции документов.

**К общим функциям** документа относятся:

- **информационная:** любой документ создается для сохранения информации, ибо необходимость зафиксировать информацию является причиной создания любого документа;
- **социальная:** документ является социально значимым объектом, поскольку любой документ порожден той или иной социальной потребностью;
- **коммуникативная:** документ выступает в качестве средства связи между отдельными элементами общественной структуры, в частности, между учреждениями или отделами внутри организаций;

\* «Муниципальное управление».



- культурная: документ есть средство закрепления и передачи культурных традиций.

**К специфическим функциям** документа относятся:

- управленческая: документ является инструментом управления;
- этой функцией наделены так называемые управленческие документы, специально создаваемые для реализации целей управления;
- правовая: документ является средством закрепления и изменения правовых норм и правоотношений в обществе; этой функцией наделены законодательные и нормативно-правовые акты, а также документы, приобретающие правовую функцию на определенное время (например, для использования в качестве судебного доказательства);
- функция исторического источника: документ выступает в качестве источника исторических сведений о развитии общества;
- ресурсная: документ является элементом создания информационных ресурсов общества.

Следует отметить, что документы, циркулирующие в муниципальных органах, реализуют как общие, так и специальные функции.

## **§2. Типы документов организационно-распорядительной деятельности**

Унифицированной системой организационно-распорядительной документации (УСОРД) предусмотрены организационно-распорядительные документы — постановления, распоряжения, приказы, решения, протоколы, акты, письма и другие, которые фиксируют решения административных и организационных вопросов, а также вопросов управления, взаимодействия, обеспечения и регулирования деятельности.

(Типы документов организационно – распорядительной деятельности)

Таким образом, система документирования информации в муниципальных органах является частью унифицированной системы организационно-распорядительной документации. Система организационно-распорядительных документов, исходя из специфики их функций, условно состоит из организационных документов, распорядительных документов, справочно-информационных документов. К **организационной группе документов** относятся документы, основной функцией которых является регламентация деятельности учреждения в различных аспектах. К данной группе относятся: устав, положение, инструкция, правило. К **распорядительной группе документов** относятся документы, ведущей функцией которых является отражение решений руководителя организации. К данной группе относятся: постановление, распоряжение, решение", приказ, указание. К **справочно-информационной группе документов** относятся документы, ведущей функцией которых является передача оперативной справочно-аналитической информации, необходимой для реализации важнейших функций организации. К данной группе относятся: деловое письмо, заявление, докладная записка, аналитическая записка, акт, извещение и тому подобное.

В деятельности органов местного самоуправления особое значение придается работе с распорядительными документами. Основная цель создания распорядительных документов — обеспечивать реализацию задач, поставленных перед органом управления, получать максимальный эффект от его деятельности.

Распорядительные документы муниципальных органов содержат решения, нисходящие по системе управления. Они относятся к нормативно-правовым актам и реализуют властные предписания субъектов исполнительной власти.

С точки зрения сферы своего действия распорядительные документы муниципальных органов относятся к правовым актам, действующим на уровне городов, краев, автономных областей и округов, а также их территориальных образований.

Распорядительные документы делятся на две группы: документы, издаваемые на принципах единоначалия и издаваемые в условиях коллегиальности.

Основными распорядительными документами муниципальных органов являются постановления и распоряжения, издаваемые единолично главой администрации муниципального органа.



**Постановление** — это правовой акт, издаваемый главой исполнительной власти (мэром, главой администрации), действующего на принципах единоначалия, в целях разрешения наиболее важных и принципиальных задач, стоящих перед органом местного самоуправления, и установления стабильных норм, правил.



**Распоряжение** — это правовой акт, издаваемый главой администрации, действующего на принципах единоначалия в целях разрешения оперативных вопросов. Распоряжение, как правило, касается узкого круга лиц, организаций, учреждений.

Вопросы организационного характера и основной деятельности муниципального органа, а также кадровые решения **оформляются приказами**, издаваемыми на принципах единоначалия.

Результаты деятельности руководителя муниципального органа могут быть также оформлены в виде указания. **Указание** — это правовой акт, издаваемый единолично руководителем организации или его заместителями преимущественно по вопросам информационно-методического характера, а также по вопросам, связанным с организацией выполнения приказов, инструкций и других актов данной или вышестоящей организации.

Работа совещательных и коллегиальных органов муниципальных органов оформляется в виде решений. **Решение** — это правовой акт, принимаемый коллегиальными и совещательными органами муниципального образования в целях разрешения наиболее важных вопросов их деятельности.

Следует отметить, что подготовка распорядительных документов муниципальных органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с Правилами подготовки ведомственных нормативных актов, утвержденными постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 июля 1993 г. № 722.

Особую группу составляют информационно-справочные документы. К таким документам относятся докладные, объяснительные и пояснительные записки, всевозможные справки, всевозможные акты по результатам деятельности комиссий. Они не всегда являются обязательными к исполнению, но иногда представляют собой основу к появлению новых распорядительных документов или для внесения изменений в некоторую организационную документацию.



**Докладная записка** — информационный документ, адресованный Руководителю различного уровня. Этот документ готовится как по инициативе самого руководителя, так и по инициативе подчиненного работника. Докладная записка является побудительным документом для принятия управленческого решения. В вышестоящие внешние органы

управления докладная записка оформляется на общем бланке организации и подписывается, как правило, первым руководителем.



**Объяснительная записка** является информационным документом, объясняющим причины события, поступка. Записка подается на имя вышестоящего руководителя и содержит доказательные сведения о сложившейся конкретной ситуации. Объяснительная записка часто выступает в качестве основного документа для наложения административного взыскания.



Пояснительная **записка** представляет собой информационный вспомогательный документ, поясняющий содержание различных чертежей, схем, проектных решений, отдельных положений организационно-распорядительной документации.

Одним из многочисленных информационно-справочных документов является **справка**. Она, по определению Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД), представляет собой документ, содержащий описание и подтверждение тех или иных фактов и событий. Одни справки содержат информацию о тех или иных событиях и фактах служебного характера и юридически подтверждают факт. Другая группа справок относится к физическим лицам. Справки этой группы подтверждают уровень заработной платы, место и время учебы, работы и занимаемую должность, место проживания субъекта и тому подобное.

### **§3. Технология работы с постановлениями и распоряжениями в муниципальных органах**

(Технология работы с постановлениями и распоряжениями в муниципальных органах)

Технология подготовки постановлений и распоряжений главы администрации муниципального органа является многоступенчатой системой и требует точного исполнения своих функций всеми сотрудниками организации, задействованными в подготовке документа. Нарушения данной технологии может повлечь за собой свои следующего характера: снижение качества документирования в части реквизитного оформления документа, организации структуры текста документа; снижение юридической силы документа, как следствие вышеуказанных недостатков; снижение исполнительской дисциплины в случае нарушения правил учета документа; осложнение поиска документа в случае несоблюдения норм хранения документа.

**NB**

**Проекты постановлений и распоряжений должны готовиться по заданию главы администрации, его заместителей, управляющего делами, по предложениям руководителей отделов, комитетов, управлений аппарата администрации муниципального органа, отраслевых и территориальных подразделений, подведомственных ей.**

Структурное подразделение администрации муниципального органа, которому поручена подготовка проекта постановления (распоряжения), проводит анализ и экспертную оценку (при необходимости) проекта, приложений, необходимых справочных материалов и обоснований подготавливает постановления, редакторскую доработку текста, согласование и визирование исполнителями, руководителями всех заинтересованных организаций и служб, правовым отделом администрации муниципального органа, заместителем главы администрации, курирующим данное направление работы, управляющим делами администрации, определяет список организаций и должностных лиц для рассылки документа.

**Визирование постановлений (распоряжений)** должно производиться на специальном бланке согласования. В случае несогласия с содержанием проекта постановления визи-

рующей делает отметку на бланке согласования и прилагает обоснованное мнение, отпечатанное на машинке.

При наличии разногласий по проекту постановления (распоряжения) руководитель, готовящий проект, должен провести **обсуждение с заинтересованными сторонами** с целью поиска взаимоприемлемого решения. Если такое решение не найдено, к проекту прилагаются подлинники замечаний, подписанные соответствующими руководителями.

Неурегулированные разногласия между отделами, другими органами и организациями по проекту постановления (распоряжения) рассматриваются заместителем главы администрации и управляющим делами, которые в соответствии с распределением обязанностей принимают решения по этим разногласиям. Управляющий делами и заместитель главы администрации вправе принять решение о внесении на рассмотрение главы администрации проекта с разногласиями. В этом случае к проекту прилагаются справки с изложением мнения руководителей, юриста, имеющих возражения.

Если в процессе доработки в проект постановления (распоряжения) вносятся существенные изменения или уточнения, меняющие его содержание, он подлежит повторному визированию руководителями всех заинтересованных отделов, служб, правовым отделом.

При наличии в проекте постановления (распоряжения) обращения в вышестоящие организации к проекту должен быть приложен проект обращения или письма, адресованного в вышестоящую организацию и завизированного заместителем главы администрации, курирующим данный раздел работы.

Подготовленный проект постановления (распоряжения) визируется заместителем главы администрации и с визой управляющего делами «На бланк» направляется в протокольный отдел администрации.

После окончательного оформления и исполнения на бланке постановление (распоряжение) передается из протокольного отдела управляющему делами для представления на подпись главе администрации, а в его отсутствие лицу, исполняющему его обязанности.

Распоряжения могут подписывать и заместители главы администрации муниципального органа, но только по вопросам, входящим в их компетенцию в соответствии с распределением обязанностей.

Ответственность за качественную и своевременную подготовку проектов постановлений и распоряжений несут руководители подразделений, которые их готовят.




Контроль за своевременной, качественной подготовкой и оформлением Проектов постановлений и распоряжений администрации в полном соответствии с требованиями возлагается на помощников заместителей главы администрации и управляющего делами.

### **Технические требования к постановлению**

С точки зрения технических характеристик документа к постановлению (распоряжению) предъявляются следующие требования:

**НВ**

1. Объем постановления не должен превышать 2–4 печатных страниц, справок и материалов к нему — 4–5 страниц; распоряжения — 1–2 страниц. Проект постановления (распоряжения) печатается на одной стороне листа через 1,5 интервала.

2. Постановление (распоряжение) должно иметь название, кратко и четко отражающее содержание документа, отвечающее на вопрос: о чем?
3. Текстовая часть постановления (распоряжения) должна состоять из двух частей: вступительной и постановляющей. Вступительная часть служит для обоснования принятия документа. В нее не включаются положения нормативного характера. В распоряжении вступительная часть может отсутствовать, если меры, предписываемые в распорядительной части, не нуждаются в разъяснении. Вступительная часть в постановлении завершается словом «Постановляю». Постановляющая часть, разделенная на пункты (подпункты, абзацы) с последовательной нумерацией арабскими цифрами, должна содержать конкретные, четкие, корректно сформулированные задачи исполнителям с указанием сроков исполнения и лиц, ответственных за исполнение документа. Срок исполнения указывается в виде конкретной даты.
4. Текстовая часть распоряжения, как правило, состоит из одной части:  гельной.
5.  пункт документа должен содержать законченную мысль и включать, как  дно предписание.
6. В случаях необходимости отмены ранее принятого постановления указываются дата его издания, номер, наименование и пункт, подлежащий отмене.
7. Последний пункт постановления (распоряжения) должен определять одного из заместителей главы администрации или другое должностное лицо, на которое возложен контроль за исполнением данного документа.
8. Текст постановления (распоряжения), как и любого служебного документа, должен отвечать требованиям краткости и компактности изложения официального материала, точности и определенности формулировок, однозначности и единообразия терминов.
9. Текст пунктов постановляющей (распорядительной) части документа должен излагаться в повелительной форме. В случаях, когда исполнителем является орган или организация, не подчиненная муниципальному органу, должна применяться рекомендательная форма.
10. В случае многократного упоминания в постановлении (распоряжении) того или иного объекта или понятия, при первом упоминании о нем должно приводиться его полное официальное название и в скобках сокращенное наименование, в последующем в тексте рекомендуется употреблять только его сокращенное наименование. Сокращения должны быть общепринятыми.
11. В случае, если к постановлению (распоряжению) прилагаются планы, уставы, положения, необходимые для надлежащего применения, в тексте последнего дается ссылка «согласно приложению», «приложение», «прилагается».
12. Приложение к постановлению (распоряжению) должно иметь заголовок, определяющий его содержание и соответствующий названию в тексте документа, и в правом верхнем углу первой страницы указание на принадлежность к постановлению (распоряжению).
13. При наличии нескольких приложений к документу на них проставляется порядковый номер арабскими цифрами: «Приложение 1».
14. При наличии нескольких листов в приложении на всех последующих листах, начиная со второго, дается пометка «Продолжение приложения 1».
15. Приложение к постановлению (распоряжению) подписывается управляющим делами, визируется исполнителем.

16. Если постановлением утверждается положение, инструкция, устав или иной документ нормативного характера, в правом верхнем углу первого листа этого документа помещается гриф «УТВЕРЖДЕНО».

17. При печатании постановления (распоряжения) на бланк внесение исправлений не допускается, за исключением орфографических, стилистических и других явных ошибок.

18. Подписанное постановление (распоряжение) регистрируется в протокольном отделе, ему присваивается номер и проставляется дата.

19. Совместные постановления должны иметь составные номера.

20. После регистрации постановление (распоряжение) размножается множительным бюро и рассылается протокольным отделом через канцелярию общего отдела в течение трех дней.

21. Рассылка постановлений (распоряжений) осуществляется только тем организациям, учреждениям и должностным лицам, которых они непосредственно касаются.

22. Постановления (распоряжения) хранятся в протокольном отделе администрации города в течение года, после чего оформляются в установленном порядке и сдаются в архив администрации.

23. Постановления (распоряжения) администрации муниципального органа, затрагивающие права, обязанности и интересы населения, доводятся до его сведения через средства массовой информации.

#### **§4. Унифицированная система организационно-распорядительной документации**

Информация является исходным, первичным материалом для принятия управленческого решения. И чем она достовернее, тем более быстрой будет реакция на ситуацию и более эффективным воздействие на нее. Основное количество информации содержится на ее носителях — в документах общегосударственного, регионального и местного значения. Это Конституция России, федеральные и региональные законы, уставы, положения, инструкции, приказы, постановления, распоряжения, всевозможные нормы, акты, справки, документы служебной переписки, письма граждан, общественных и религиозных организаций, объединений и так далее.

Госстандартом документ определен как «материальный объект с информацией, закрепленной созданным человеком способом для ее передачи во времени и пространстве».
--

Документы могут быть получены различными способами: посредством писем, рисунков, графики (в том числе компьютерной), фотографии, звуко- и видеозаписи. Отобразившая информация в документе может храниться, накапливаться, передаваться и многократно использоваться. То есть документ выполняет несколько функций.

В процессе управления документ является еще и доказательством исполнения того или иного управленческого решения. Иными словами, документ — это не только предмет труда, но и готовый продукт управленческого труда. Совокупность взаимосвязанных документов, применяемых в определенной сфере деятельности, по определению ГОСТ 6.10.1-88, составляет систему документации.

Унифицированная система организационно-распорядительной документации на всей территории Российской Федерации с требованием к оформлению документов установлена Госстандартом России в ГОСТ Р 6.30-97.

Требования к документам, изложенные в этом ГОСТе, применяются при оформлении документов и систем документации и основываются на требованиях Унифицированной системы организационно-распорядительной документации (УСОРД).

Любой документ состоит из элементов, так называемых реквизитов. ГОСТ Р 6.30-97 установил требования к оформлению и месту расположения 29 реквизитов. В некоторых документах часть реквизитов может отсутствовать. Стандарт перечисляет максимальный набор реквизитов, которые могут встретиться при составлении, оформлении и обработке организационно-распорядительных документов.

Для унификации форм документов применяются два основных формата бланков документов по ГОСТ 9327: А4 — 210x297 мм и А5 — 148x210 мм. В случае составления документов от имени двух или более респондентов (совместный документ, например, двух муниципальных образований) они оформляются без бланка.

(Унифицированная система организационно - распорядительных документов, установленных Госстандартом России в ГОСТ Р 6. 30 – 97.)

Состав и оформление документов следующие:

01 — Государственный герб Российской Федерации. Помещается на продольном и угловом бланке на верхнем поле в соответствии с Положением о Государственном гербе РФ.

02 — Герб субъекта Российской Федерации помещается на верхнем поле бланка в соответствии с правовыми актами субъектов РФ.

03 — Эмблема организации или товарный знак помещается на бланках в соответствии с ее Уставом или Положением об организации. Эмблема не воспроизводится на бланках, имеющих изображение гербов Российской Федерации или ее субъектов.

04 — Код организации по Общероссийскому классификатору предприятий и организаций (ОКПО) оформляется в виде цифрового обозначения ниже изображений Гербов либо эмблемы.

05 — Код формы документа по Общероссийскому классификатору управленческой документации (ОКУД) оформляется в виде цифрового изображения.

06 — наименование организации — автора документа обозначается в соответствии с ее учредительными документами. Если есть сокращенное наименование, наименование на иностранном языке в соответствии с учредительными документами, то они размещаются уровнем ниже полного наименования. Сокращенное наименование печатается в скобках. Наименование организации субъектов Российской Федерации, имеющих в качестве государственного (кроме русского) национальный язык, печатается на двух языках. Автором подобных документов может быть должностное лицо, представляющее организацию.

07 — справочные данные об организации. Указываются в точном соответствии с учредительными документами: почтовый адрес, номера контактных телефонов, телексов, телетайпов, адрес электронной почты, позывные Интернет, данные счетов в банке и тому подобное.

08 — наименование вида документа (регламентируется Уставом или положением об организации). Вид документа должен соответствовать УСОРД. Вид документа в тексте не указывается.

09 — дата документа оформляется арабскими цифрами в прямой (день, месяц, год) или обратной (год, месяц, день) последовательности. Для финансовых или нормативных документов допускается словесное указание месяца и полное цифровое написание года

(без кавычек). При регистрации документа ставится дата его подписания или утверждения, для протоколов заседаний и собраний — дата заседания, для решений — дата принятия, для акта — дата события. В случае, если авторами документа являются несколько организаций, то датой документа считается наиболее поздняя дата его подписания.

10 — регистрационный номер документа состоит из его порядкового номера документов подобного типа. Регистрация может выполняться по принятой в организации процедуре: индексу дела по внутренней номенклатуре и тому подобное. Для двух и более организаций — составителей документа регистрационный номер состоит из двух номеров, оформляемых через косую черту («дробь») в порядке указания авторов документа.

11 — ссылка на номер и дату регистрации входящего документа, на который дается ответ.

12 — место составления или издания документа. Указывается в том случае, если его сложно определить по реквизитам. Оно указывается с учетом принятого административно-территориального деления и общепринятых сокращений.

13 — гриф ограничения доступа к документу (секретно, для служебного пользования, конфиденциально и тому подобное) пишется без кавычек на первой странице документа.

14 — адресатом документа могут быть организация, ее структурное подразделение, должностные лица. Наименование организации, структурного подразделения указываются в именительном, а должностное лицо — в дательном падеже. При рассылке в несколько однородных организаций без указания должностного лица допустимо обобщенное указание в дательном падеже.

**Документ не должен содержать более четырех адресатов.** Слово «копия» перед вторым и последующим адресатами не указывают. Если адресатов более четырех, то составляется список рассылки документа. Если письмо адресуется организации, то вначале указывают ее наименование, затем индекс и почтовый адрес. При адресовании физическому лицу указывается почтовый адрес, а затем фамилия и инициалы.

15 — гриф утверждения документа располагается в правом верхнем углу. При утверждении документа должностным лицом пишется слово «Утверждаю» без кавычек, далее наименование должности утвердившего документ, его подпись, инициалы, фамилия и дата утверждения. При утверждении несколькими должностными лицами их подписи располагаются в один ряд. Если утверждение происходит приказом, постановлением, решением, гриф состоит из слова «Утверждено» без кавычек и дается ссылка на утверждающий документ в именительном падеже с указанием даты и номера документа.

16 — резолюция на документе. Пишется должностным лицом с указанием фамилии исполнителя (исполнителей), смысла поручения, срока исполнения. После этого ставится подпись и дата. Оформление резолюции допускается на отдельном листе. При наличии в резолюции нескольких фамилий исполнителей ответственным считается первый по списку.

17 — заголовок к тексту включает краткое содержание документа и корреспондируется с его содержанием. При оформлении документа на бланке формата А5 его заголовок можно не проставлять.

18 — отметка о контроле исполнения. Обозначается буквой «К», словом «контроль» рукописным или в виде оттиска штампа.



19 — текст документа. Составляется только на русском языке при направлении документа в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и организации, расположенные вне пределов национального субъекта Федерации, не находящиеся в ведении национального субъекта Российской Федерации.

В распорядительных документах текст излагается от первого лица множественного числа.

Тексты протоколов излагаются от третьего лица множественного числа.

В текстах писем используют следующие формы изложения:

- от первого лица множественного числа;
- от первого лица единственного числа;
- от третьего лица единственного числа. Тексты документов оформляются в виде анкет, таблиц, связанного текста или в виде комбинации этих структур.

20 — отметка о наличии приложения, названного в тексте документа, оформляется следующим образом: приложение: на 3 л. в 3 экз. Если приложение не названо в тексте документа, то указывается его наименование, количество листов в нем и количество экземпляров. Если приложений несколько, то они нумеруются. Для сброшюрованных приложений количество листов не указывается. В приложении к распорядительному документу в правом верхнем углу приложения указывается его номер и наименование распорядительного документа.

Если приложение направляется не во все адреса, указанные в документе, то указывают порядковый номер адресата, по которому оно направляется.

21 — в состав реквизита «подпись» входят: наименование должностного лица, подписавшего документ, личная подпись и ее расшифровка с инициалами. При оформлении документа на личном бланке должностного лица расшифровка подписи не указывается.

При подписании документа несколькими должностными лицами их подписи располагаются сверху вниз в соответствии с иерархией должностей.

При подписании документа иерархически равностоящими должностными лицами их подписи располагаются на одном уровне.

В документах, утвержденных различными комиссиями, вместо должностей подписантов записываются обязанности в составе комиссий.

Если документ подписывается исполняющим обязанности должностного лица, то указывается его фактическая должность. Не допускается ставить предлог «За», «Зам» или косую черту перед наименованием должности.

22 — гриф согласования документа состоит из слова «Согласовано» (без кавычек), должности лица, организации, личной подписи, расшифровки подписи с инициалами, а также даты согласования. Если согласование осуществляется письмом или иным документом, гриф согласования оформляется со ссылкой на согласующий документ.

23 — виза согласования документа включает подпись визирующего, ее расшифровку (фамилия, инициалы), дату. Можно включить и должность визирующего. При наличии замечаний по содержанию документа визу оформляют с приложением замечаний. Визы проставляются на последней странице подлинника документа, на копии отправляемого документа, если это письмо. Можно оформление виз осуществлять и на отдельном листе.

24 — печать организации утверждает подлинность на документах подписи должностного лица. Оттиск печати проставляется таким образом, чтобы он захватывал часть наименования должности лица, подписавшего документ. Оттиск не должен быть размытым.

25 — при заверении соответствия копии какого-то документа подлинному экземпляру ниже реквизита «подпись» проставляется надпись «верно», должность лица, заверившего копию, личная подпись с расшифровкой (фамилия, инициалы), дата завершения документа.

26 — отметка об исполнителе документа располагается на лицевой или оборотной стороне последней страницы в левом нижнем углу. Она включает его фамилию (можно с именем и отчеством) и его номер телефона.

27 — отметка об исполнении документа и передача его в дело включает ссылку на дату и номер документа, свидетельствующего о его исполнении (можно краткие сведения о его исполнении); слово «в дело» и номер дела хранения документа.

Эта отметка должна быть подписана и датирована исполнителем или руководителем подразделения-исполнителя.

28 — отметка о поступлении документа в организацию включает порядковый номер и дату поступления документа (иногда с указанием часов и минут). Допускается делать отметку в оттиске штампа.

29 — отметка автоматического поиска документа может включать имя файла, код операции и другие принятые в организации поисковые данные.

Документы допускается изготавливать на пишущей машинке или иных печатающих устройствах (средствах вычислительной техники и тому подобное), также допускается использовать для текста оборотную сторону листа.

Особые требования предъявляются к изготовлению, учету, использованию и хранению бланков с воспроизведением Государственного герба России или гербов ее субъектов. Гербовые бланки являются полиграфической продукцией особого учета. Право их изготовления имеют полиграфические предприятия, обладающие государственной лицензией, которые сертифицированы для изготовления подобной продукции с необходимым качеством.

Заказы на изготовление гербовых бланков принимаются только от организаций, определенных Положением о Государственном гербе Российской Федерации и соответствующими правовыми актами субъектов Российской Федерации. Гербовые бланки должны быть пронумерованы, их учет и движение ведется по видам бланков в регистрационно-учетной форме (чаще журнале).

Контроль изготовления, использования и хранения гербовых бланков организации возлагается на подразделение по делопроизводству, а ответственные за учет, хранение и движение бланков назначаются персонально Распорядительным документом за подписью руководителя организации.

Не реже одного раза в год комиссией, назначаемой распорядительным документом руководителя организации, проводится проверка наличия, движения и хранения гербовых бланков, о чем делается отметка в учетно-регистрационных формах. При обнаружении несоответствий или нарушений оформляется акт с доведением его до сведения руководителя организации.

Тиражирование документов на гербовых бланках внутри организации допускается при их рассылке в другие адреса при условии заверения каждой копии печатью организации.

## **ВЫВОДЫ и основные идеи**

1. Основные функции официальных документов делятся на общие (социальная, информационная, коммуникативная, культурная) и специфические (управленческая, правовая, источниковедческая, ресурсная).
2. Документы классифицируются по следующим типам: организационные (устав, положение, инструкция), распорядительные (постановление, распоряжение, решение, приказ, указание), справочно-информационные (деловое письмо, заявление, докладная записка, аналитическая записка, акт, извещение, справка).
3. Технология подготовки постановлений и распоряжений главы администрации муниципального органа носит многоступенчатый характер. Проект документа готовит структурное подразделение и проводит его экспертную оценку, руководители всех заинтересованных подразделений визируют проект. В случае несогласия проводится обсуждение заинтересованными сторонами с целью поиска взаимоприемлемого решения. Если в процессе доработки внесены существенные изменения, меняющие его содержание, то проект подлежит повторному визированию. После визирования проекта управляющим делами и заместителем главы администрации, он поступает к главе администрации.
4. С точки зрения технических характеристик документа к постановлению (распоряжению) предъявляются жесткие требования, относящиеся к объему, наименованию, текстовой части, регистрационной процедуре, рассылке. Унифицированная система организационно-распорядительной документации на всей территории Российской Федерации осуществляется в соответствии с требованиями к оформлению документов, установленными госстандартом России.



### **Задание 6**

*Напишите постановление главы администрации по какому-либо вопросу с соблюдением всех требований, предъявляемых к документам.*

---

### **Контрольные вопросы:**

1. Дайте определение понятию «документ».
2. Из каких элементов состоит документ?
3. Какие форматы бланков применяются для унификации документов и почему?
4. Назовите функции служебных документов.
5. В каких случаях и какими органами принимаются постановления, распоряжения, решения?
6. Каков порядок прохождения документов?

### **Библиографический список**

*основной:*

1. *Муниципальное управление: Уч.-мет. пособие.* — М.: Муниципальная власть, 2002.
2. *Анодина Н.Н. Организация работы с документами.* Новосибирск, 2004. — 159 с.

3. Унифицированная система документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов: ГОСТР 6.30-2003.
4. Федеральный закон №25 – ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» М.: Проспект, 2007..

*дополнительный:*

5. Ульянцева С.Э. Составление текста документа: языковые нормы // Делопроизводство. — 2003. — № 4.
6. Кирсанова М.В., Анодина Н.Н., Аксенов Ю.М. Деловая переписка: Учебное пособие. — М.: ИНФА-М, 2001. — 90 с.
7. Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления (Учебное пособие). – М.: Дело, 2006.
8. Местное самоуправление и муниципальное управление. 100 вопросов – 100 ответов. Словарь-справочник. / Под ред. В.Б. Зотова /. М.: «ЮгоВосток-Сервис», 2005.
- 9 Муниципальная наука: теория, методология, практика /Академия наук социальных технологий и местного самоуправления, отделение РАЕН Инноватика социального управления. Под ред. В.Н. Иванова. – М.: Муниципальный мир, 2003.
- 10 Сборник типовых вопросов и ответов по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (схемы, таблицы, пояснения). Министерство регионального развития РФ. – М.: Изд-во «Проспект», 2005

## Глава 7. Компетенция органов местного самоуправления

- §1. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления.
- §2. Вопросы местного значения поселения.
- §3. Вопросы местного значения муниципального района.
- §4. Вопросы местного значения городского округа.
- §5. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

### §1. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления

(Компетенция органов местного самоуправления)

В своей книге «Организация местного самоуправления» Р.В. Бабун определяет предметы ведения как тот круг вопросов, решение которых закреплено за данным уровнем власти и находится под его управлением. Этот уровень власти осуществляет по закрепленным за ним предметам ведения соответствующие виды деятельности — функции. Для осуществления функций возложенных на каждый уровень власти и управления, необходимы особые полномочия.

Полномочия — это права, которыми наделен каждый уровень власти и управления для выполнения возложенных на него функций. Но одновременно это и обязанность выполнять данные функции. Таким образом, полномочия — это права, совмещенные с обязанностями.

Под компетенцией понимается сочетание предметов ведения и полномочий.

Конституция РФ разграничивает предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и предметы ведения субъектов РФ. В статьях 71 и 72 Конституции приведен исчерпывающий перечень, соответственно, предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения. Статья 73 провозглашает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Согласно статье 72 Конституции, установление общих принципов организации местного самоуправления относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Порядок разграничения полномочий по предметам совместного ведения установлен статьей 76 Конституции РФ и состоит в том, что по этим вопросам издаются федеральные законы, в соответствии с которыми принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

**Таким образом, предметы ведения и полномочия местного самоуправления устанавливаются федеральным законом и могут конкретизироваться законами субъектов РФ.**

Принципиально важным является вопрос об эффективности разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти. **Эффективным может быть признано такое разграничение, при котором за каждым уровнем закреплены те предметы ведения, которые данный уровень может решать наилучшим образом.** Этот принцип европейцы называют **субсидиарностью**. Согласно принципу субсидиарности, все вопросы, которые могут быть решены на нижнем, максимально приближенном к населению уровне управления, должны быть закреплены за этим уровнем. На верхний уровень управления должны передаваться только те вопросы, ко-

торые не могут быть эффективно решены на нижнем. Верхний уровень несет субсидиарную ответственность за деятельность нижнего уровня. Он обязан вмешиваться в работу нижнего уровня, если неудовлетворительная деятельность того может создать угрозу для благополучия населения.

Для характеристики предметов ведения местного самоуправления в российском законодательстве используется термин «вопросы местного значения». К вопросам местного значения принято относить такие вопросы, которые

- могут самостоятельно решаться населением и (или) органами местного самоуправления и не требуют вмешательства органов государственной власти,
- последствия, решения которых не выходят за пределы территории данного муниципального образования, т.е. не оказывают неблагоприятных воздействий на соседние территории.



Основными предметами ведения местного самоуправления во всем мире являются благоустройство местной территории (в широком смысле, как устройство на благо людей), социально-экономическое развитие этой территории и организация предоставления населению различных услуг на местном уровне (муниципальных услуг). Федеральный закон № - 131 ФЗ трактует вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

**В Европейской Хартии местного самоуправления провозглашены следующие принципы установления компетенции местного самоуправления:**



1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий.
2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти.
3. Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии.
4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом.
5. При делегировании полномочий центральными или региональными органами местные органы самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой приспособлять их осуществление к местным условиям.

Однако в силу специфики государств и местных традиций перечень предметов ведения и полномочий местного самоуправления в отдельных странах весьма различен.

## **§2. Вопросы местного значения поселения**

(Вопросы местного значения поселения)



К вопросам местного значения поселения относятся:

1. Формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета.

В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Закон дополняет этот перечень также контролем за исполнением местного бюджета.

2. Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения.

Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов относится к компетенции представительного органа муниципального образования (п. 3 ч. 10 ст. 35), а в муниципальных образованиях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек — сходом граждан (ч. 3 ст. 35). В настоящее время местные налоги и сборы не разделены на налоги и сборы поселений и муниципальных районов. Для реализации указанных положений соответственно требуется внесение изменений в налоговое законодательство. За поселениями, в частности, предполагается закрепить налог на имущество физических лиц и земельный налог.

3. Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения.

Вопросы режима и использования муниципального имущества решаются в соответствии со ст. 215 Гражданского кодекса. Муниципальное образование по отношению к муниципальному имуществу обладает всеми полномочиями собственника, т.е. вправе им владеть, распоряжаться и пользоваться. От имени муниципального образования право собственника осуществляют органы местного самоуправления либо по их специальному поручению юридические лица и граждане (п. 3 ст. 125 ГК РФ). Разграничение муниципального имущества поселений и муниципальных районов проведено в ст. 50 Закона.

4. Организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом.

В этой сфере полномочия органов местного самоуправления устанавливаются прежде всего постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. № 1099 «Об утверждении Правил предоставления коммунальных услуг и Правил предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов» (с изм. и доп. от 24.02.1995 г., 10.02.1995 г., 13.10.1997 г.).

Размер оплаты услуг устанавливается органами местного самоуправления, если законодательством Российской Федерации не определен иной порядок его установления (в настоящее время органы местного самоуправления устанавливают тарифы на все услуги ЖКХ, кроме электроэнергетики и газа).

5. Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения.

Указанный пункт ограничивает полномочия органов местного самоуправления поселения содержанием и строительством дорог, мостов и иных транспортных сооружений только в границах поселения в том случае, если они не имеют федерального или регионального значения.

6. Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным

законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства.

Этот вопрос местного значения основывается на положениях ст. 40 Конституции Российской Федерации: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами».

7. Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения.

В этой сфере органы местного самоуправления создают муниципальные предприятия и организации для непосредственного транспортного обслуживания населения. Кроме того, они вправе на договорных началах привлекать к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации иных форм собственности.

8. Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения.

В данной сфере полномочия органов местного самоуправления установлены Федеральным законом от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (с изм. и доп. от 28 октября 2002 г.).

9. Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения.

В данной сфере полномочия органов местного самоуправления установлены Федеральным законом от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (с изм. и доп. от 22.08.1995 г., 18.04.1996 г., 24.01.1998 г., 7.11.2000 г., 27.12.2000 г., 6.08.2001 г., 25.07.2002 г., 10.01.2003 г.).

10. Создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

Полномочия органов местного самоуправления в области связи устанавливаются ст. 6 Федерального закона от 7.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи». При градостроительном планировании развития территорий и поселений, их застройке должны определяться состав и структура объектов связи — сооружений связи, в том числе линейно-кабельных сооружений, отдельных помещений для размещения средств связи, а также необходимые мощности в инженерных инфраструктурах для обеспечения функционирования средств связи.

11. Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек поселения.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» органы местного самоуправления в целях организации библиотечного обслуживания населения вправе учреждать муниципальные библиотеки. При этом приватизация муниципальных библиотек (включая помещения и здания, в которых они расположены) запрещается.

12. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры.

Полномочия органов местного самоуправления в этой сфере установлены в первую очередь законом РФ от 9.10.1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской



Федерации о культуре» (с изм. и доп. от 23.06.1999 г., 27.12.2000 г., 30.12.2001 г., 24.12.2002 г.).

13. Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (с изм. от 27.02.2003 г.) под объектами культурного наследия местного (муниципального) значения понимаются объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значения для истории и культуры муниципального образования.

Органы местного самоуправления обязаны содействовать сохранности и использованию таких памятников, находящихся в частной и коллективной собственности, брать особо значимые из них на учет.

13.1. Создание условий для развития местного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении.

14. Обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения

Основные полномочия органов местного самоуправления в данной сфере установлены Федеральным законом от 29.04.1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 10.01.2003 г.).

15. Создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения.

В соответствии с постановлением Минздрава РФ от 17.05.2001 г. № 14 «О введении в действие санитарных правил» к местам массового отдыха населения следует относить территории, выделенные в генпланах городов, схемах районной планировки и развития пригородной зоны, решениях органов местного самоуправления для организации курортных зон, размещения санаториев, домов отдыха, пансионатов, баз туризма, дачных и садово-огородных участков, организованного отдыха населения (городские пляжи, парки, спортивные базы и их сооружения на открытом воздухе).

Земельный кодекс РФ определяет, что к землям рекреационного назначения относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан. В состав земель рекреационного назначения входят земельные участки, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, дома рыболова и охотника, детские туристические станции, туристские парки, лесопарки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты. К землям рекреационного назначения относятся также земли пригородных зеленых зон.

16. Оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения.

Опека и попечительство устанавливаются для защиты прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан. Опека и попечительство над несовершеннолетними устанавливаются также в целях их воспитания (ст. 31 ГК РФ). В соот-

ветствии с ч. 1 ст. 34 ГК и ст. 121 СК органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления.

17. Формирование архивных фондов поселения.

Законодательство субъектов Российской Федерации предусматривает существование муниципальных архивов. К муниципальной собственности относятся архивные фонды и архивные документы архивных отделов и секторов по делам архивов органов местного самоуправления, муниципальных музеев, архивные фонды и архивные документы, образовавшиеся и образующиеся в деятельности органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, отнесенных к муниципальной собственности, а также архивные фонды и архивные документы юридических и физических лиц, поступившие на законном основании в муниципальную собственность, в том числе из-за рубежа.

Управление архивным делом в муниципальных образованиях осуществляется органами местного самоуправления через создаваемые ими органы управления архивным делом администраций муниципальных образований — архивные отделы, сектора по делам архивов и другие органы. Эти органы входят в систему государственной архивной службы области. Положения об архивных отделах, секторах и других органах по делам архивов, архивах документов по личному составу органов местного самоуправления утверждаются соответствующими органами местного самоуправления.

18. Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.

В соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп. от 29.12.2000 г., 10.01.2003 г.) организацию деятельности в области обращения с отходами на территории городских и других поселений осуществляют органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора органы местного самоуправления создают специализированные муниципальные предприятия или заключают договоры с предприятиями иных форм собственности. Деятельность этих предприятий регулируется Правилами предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов (утв. постановлением Правительства РФ от 10.02.1997 г. № 155) (с изм. от 13.10.1997 г.).

19. Организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения.

Органы местного самоуправления вправе вводить дополнительные требования к проектам застройки в соответствии с местными условиями, в том числе требования к озеленению территорий (п. 3 ст. 60). На территории поселений могут находиться леса. В соответствии со ст. 10 Лесного кодекса РФ эти леса признаются городскими и не входят в лесной фонд.

20. Утверждение генпланов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основании генпланов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения.

В соответствии со ст. 11 Земельного кодекса РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требо-

ваний законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. При разработке схем зонирования используются Методические рекомендации по разработке схем зонирования территории городов МДС 30-1.99.

21. Организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов.

Органы местного самоуправления заключают договоры с предприятиями, осуществляющими изготовление и установку указателей с названиями улиц и номерами домов, а также приборов электрического освещения улиц. Освещенность улиц должна соответствовать Правилам технической эксплуатации электроустановок потребителей (утв. приказом Минэнерго РФ от 13.01.2003 г. № 6).

22. Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

В соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (с изм. и доп. от 28.06.1997 г., 21.07.1998 г., 7.08.2000 г., 30.05.2001 г., 25.07.2002 г., 11.12.2002 г., 10.01.2003 г., 30.06.2003 г.) организация похоронного дела осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления также принимают решения о создании мест погребения. Законом предусматривается создание муниципальных мест погребения.

Органы местного самоуправления поселения вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Указанный выше перечень вопросов местного значения поселения не является исчерпывающим. Органы местного самоуправления поселения могут самостоятельно решать и другие вопросы при соблюдении трех условий:

- 1) эти вопросы не должны относиться к компетенции других органов государственной власти и местного самоуправления («принцип остаточной компетенции»);
- 2) на решение этих вопросов органами местного самоуправления не установлен прямой запрет федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- 3) решение данных вопросов возможно только за счет собственных средств в смысле ст.ст. 50 и 55 Федерального закона № 131-ФЗ.

### **§3. Вопросы местного значения муниципального района**

( Вопросы местного значения муниципального района)

У муниципальных районов имеется целый ряд вопросов, который решается только на их уровне. Рассмотрим подробнее содержание всех этих вопросов.

К вопросам местного значения муниципального района относятся:

1. Формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета.

2. Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района.
3. Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района
4. Организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений.
5. Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения.
6. Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района.
7. Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района.
8. Организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией (вступает в силу в сроки, установленные Федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции).
9. Организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды.
10. Изъят.( Федеральный закон № 131 – ФЗ от 31. 12. 2005.)
11. Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время.
12. Организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов.
13. Опекa и попечительство.
14. Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.
15. Территориальное зонирование земель межселенных территорий, изъятие земельных участков межселенных территорий для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий, ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации (см. изменения в соответствии с ФЗ-199).
16. Формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений.
17. Содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг.

18. Создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.
19. Организация библиотечного обслуживания поселений межпоселенческими библиотеками, комплектование их библиотечных фондов.
20. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях и в сельских населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 11 настоящего Федерального закона, в том числе полномочиями органов местного самоуправления поселения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

У муниципальных районов имеется целый ряд вопросов, который решается только на их уровне. Рассмотрим содержание всех этих вопросов:

**ВВ**

1. Муниципальные районы вводят свои налоги, отличные от налогов поселений;
2. Различие между полномочиями поселения и муниципального района в этой сфере состоит в том, что органы местного самоуправления муниципального района ответственны за проведения электро- и газоснабжения до административных границ поселения;
3. Органы местного самоуправления муниципального района ответственны за дороги и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района;
4. Органы местного самоуправления муниципального района занимаются транспортным обслуживанием между поселениями;

5. Ответственность органов местного самоуправления муниципального района в этой сфере определяется границами района;
6. В муниципальных районах возможно создание органов муниципальной милиции, не входящих в систему МВД РФ. Возможность создания таких органов предусматривалась и Законом 1995 г. В развитие его положений был издан Указ Президента РФ от 3.06.1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка».
7. Все полномочия органов местного самоуправления в образовательной сфере и в сфере здравоохранения, определенные действующим законодательством Российской Федерации, должны осуществлять органы местного самоуправления муниципального района.
8. Основные полномочия в области опеки и попечительства будут возложены на органы местного самоуправления муниципального района, а органы местного самоуправления поселений должны им оказывать содействие в этом;
9. Органы местного самоуправления муниципального района создают пункты утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, определяют порядок их деятельности. В соответствии со ст. 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных) финансируется исключительно за счет средств местного бюджета (в данном случае районного).
10. Полномочия органов местного самоуправления муниципального района распространяются только на земли межселенных территорий и поселений, не являющихся муниципальными образованиями.
11. В соответствии с разграничением полномочий, установленных данным законом, органы местного самоуправления поселения только формируют архив поселения; органы местного самоуправления муниципального района хранят муниципальный архив поселений, а также формируют и хранят муниципальный архив муниципального района.
12. Органы местного самоуправления муниципального района непосредственно не обеспечивают жителей поселений услугами связи, общественного питания, торговли, и бытового обслуживания, а создают условия для их обеспечения органами местного самоуправления поселений.
13. Органы местного самоуправления муниципального района осуществляют полномочия библиотечного коллектора, т.е. распределяют библиотечные фонды между поселениями;

На межселенных территориях и в населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями, органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми полномочиями органов местного самоуправления поселения. Таким образом, в границах поселений, являющихся муниципальными образованиями, органы местного самоуправления муниципального района решают только вопросы, предусмотренные ч. 1 ст. 15 Закона, на всех остальных территориях муниципального района — вопросы, предусмотренные ч. 1 ст. 14 и ч. 1 ст. 15 закона. При этом вне границ поселений, являющихся муниципальными образованиями, они вправе вводить все местные налоги и сборы.

#### **§4. Вопросы местного значения городского округа**

(Вопросы местного значения городского округа)



Городской округ является городским поселением, не входящим в состав муниципального района и по сути дела совмещает оба уровня местного самоуправления. Поэтому в сферу его компетенции входят вопросы местного значения и поселения и муниципального района. Перечислим их без комментариев.

К вопросам местного значения городского округа относятся:

1. Формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета.
2. Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа.
3. Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа.
4. Организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом.
5. Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения.
6. Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства.
7. Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.
8. Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа.
9. Организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией (вступает в силу в сроки, установленные Федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции).
10. Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа.
11. Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа.
12. Утратил силу (ФЗ № 199).
13. Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа, а также организация отдыха детей в каникулярное время.
14. Организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов.

15. Создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.
16. Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек городского округа.
17. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры.
  - 17.1. Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе.
18. Охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах городского округа (изменения от 31.12.2005 № 199-ФЗ).
19. Обеспечение условий для развития на территории городского округа массовой физической культуры и спорта (изменения от 31.12.2005 № 199-ФЗ).
20. Создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения.
21. Опекa и попечительство.
22. Формирование и содержание муниципального архива.
23. Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.
24. Организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.
25. Организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа.
26. Планирование застройки, территориальное зонирование земель городского округа, установление правил землепользования и застройки территории городского округа, изъятие земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа, ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации (изменения от 29.12.2004 № 199-ФЗ).
27. Организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов.

Федеральный закон № 199-ФЗ от 29.12.2004 г. вводит дополнительно еще семь статей, касающихся преимущественно мероприятий по гражданской обороне, защите населения от пожаров, по организации мобилизационной подготовки, а также по расширению рынка сельскохозяйственной продукции, содействию развитию предпринимательства, организации и осуществлению мероприятий по работе с детьми и молодежью, по расчету субсидий на оплату жилого помещения, коммунальных услуг.

Органы местного самоуправления городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).



## **§5. Осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий**

Особым предметом ведения органов местного самоуправления является осуществление отдельных государственных полномочий. Исходя из принципа субсидиарности, эффективной является передача ряда государственных полномочий и функций на местный уровень. Это позволяет экономить затраты на создание соответствующих территориальных государственных органов и улучшить обслуживание населения.

Всякое полномочие органа публичной власти включает в себя три компонента: нормативно-правовое регулирование, финансирование и реальное предоставление тех или иных услуг.

Для вопросов местного значения все эти компоненты закреплены за органами местного самоуправления. Для вопросов государственного значения, передаваемых органам местного самоуправления, должны делегироваться только полномочия по предоставлению услуг. Уровень власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в той или иной сфере, устанавливающий нормы и стандарты предоставления услуг, а также различные социальные льготы, должен знать, с какими затратами связано обеспечение этих нормативов, стандартов и льгот, и нести ответственность за их финансовое обеспечение. Несоблюдение данного принципа привело к тому, что по состоянию на 2003 г. финансовые обязательства государства только по социальным льготам превышают весь его консолидированный бюджет.

Федеральным законом № 131-ФЗ. установлено, что: «Все полномочия органов местного самоуправления, не отнесенные данным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления».

Таким образом, появляется простой и понятный критерий разделения муниципальных и государственных полномочий: все, что отсутствует в перечне вопросов местного значения, относится к государственным полномочиям. Осуществление отдельных государственных полномочий возлагается, как правило, на органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Установлено, что финансовое обеспечение передаваемых государственных полномочий осуществляется только за счет субвенций из соответствующих бюджетов. Федеральный закон или закон субъекта РФ, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должен содержать:

- вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
- перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные 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, или порядок определения данного перечня;

- порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
- порядок контроля органами государственной власти за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль,
- условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Положения соответствующих федеральных и региональных законов вводятся в действие ежегодно и только в том случае, если в федеральном законе или законе субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год предусмотрены необходимые для этого средства. Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Принятие данных законодательных норм влечет за собой пересмотр большого количества отраслевых федеральных законов, возлагающих на органы местного самоуправления нефинансируемые государственные полномочия. Указано, что признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов РФ, иных федеральных нормативных актов, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям Федерального закона № 131 - ФЗ, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий. Таким образом, органы местного самоуправления получают право в судебном порядке защищаться от наделения их полномочиями, не обеспеченными материальными и финансовыми ресурсами.

## **ВЫВОДЫ и основные идеи**

1. Предметы ведения — это тот круг вопросов, решение которых закреплено за данным уровнем власти и находится под его управлением. Полномочия — это права, которыми наделен каждый уровень власти и управления для выполнения возложенных на него функций. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления устанавливаются Федеральным законом и могут конкретизироваться законами субъектов РФ.
2. Для характеристики предметов ведения местного самоуправления в российском законодательстве используется термин "вопросы местного значения". К вопросам местного значения принято относить такие вопросы, которые могут самостоятельно решаться населением и органами местного самоуправления и не требуют вмешательства государственных органов власти. Последствия этих решений не выходят за пределы территории данного муниципального образования, не оказывают неблагоприятного воздействия на соседние территории.
3. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устанавливает вопросы местного значения для поселения, для муниципального района, для городского округа. Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в муниципальный район, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района. И наоборот.
4. Все, что отсутствует в перечне вопросов местного значения, относится к государственным полномочиям. Осуществление отдельных государственных полномочий возлагается, как правило, на органы местного самоуправления муниципальных районов и

городских округов. Финансовое обеспечение передаваемых государственных полномочий осуществляется за счет субвенций из соответствующих бюджетов.

---



### Задание 7

1. *Обоснуйте, в каких случаях целесообразно передавать отдельные полномочия поселения муниципальному району, и наоборот.*
  2. *Как должен поступить глава муниципального образования поселения, если у него нет возможности осуществлять тот или иной вопрос местного значения, определенный Федеральным законом?*
- 

### Контрольные вопросы:

1. Дайте определение понятий «предметы ведения», «полномочия», «вопросы местного значения».
2. По какому признаку в ФЗ 2003 г. разграничены предметы ведения между поселением, муниципальным районом и городским округом?
3. В чем различие вопросов местного значения, отнесенных к поселениям и муниципальным районам, касающихся одних и тех же сфер деятельности?
4. В каком случае целесообразно делегировать полномочия поселения муниципальному району по осуществлению тех или иных вопросов местного значения?
5. Как осуществляется и для чего наделяются органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями?

### Библиографический список

*основной:*

1. Система муниципального управления: Учебник / Под ред. В.Б. Зотова. — СПб.: Питер, 2005. — 493 с.
2. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. — М.: Юрист, 2005. — 382 с.
3. Муниципальное управление: Уч.-мет. пособие. — М.: Муниципальная власть, 2002.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. М.: Омега-Л, 2006. — 128 с.

*дополнительный:*

5. Зайцев Б.Ф. Система методов управления. — М.: АНХ СССР, 1987. — 267 с.
6. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления. — Ростов-на-Дону, 1997. — 312 с.
7. Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления (Учебное пособие). — М.: Дело, 2006.
8. Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления (Учебное пособие). — М.: Дело, 2006.

9. Местное самоуправление и муниципальное управление. 100 вопросов – 100 ответов. Словарь-справочник. / Под ред. В.Б. Зотова / М.: «ЮгоВосток-Сервис», 2005.

4. Муниципальная наука: теория, методология, практика /Академия наук социальных технологий и местного самоуправления, отделение РАЕН Инноватика социального управления. Под ред. В.Н. Иванова. – М.: Муниципальный мир, 2003.
5. Калинин А.Ю., Соловьев О.В., Сорокин С.П. Местное самоуправление в современной России: вопросы истории, теории и практики. СПб.:СПбЮИ, 2005.

## Раздел 3. Управление муниципальным образованием

### Глава 8. Методы муниципального управления\*

#### План:

- §1. Общая характеристика методов управления.
- §2. Экономические методы управления.
- §3. Организационно-административные методы управления.
- §4. Социально-психологические методы.

#### §1. Общая характеристика методов управления

(Методы муниципального управления)

Если в самом общем случае управление рассматривается как вид деятельности, с помощью которой субъект управления оказывает воздействие на управляемый объект для достижения определенных целей, то метод управления — это способ достижения этих целей. Содержание метода управления включает в себя определение того, что и каким образом используется для достижения целей. Данное определение носит универсальный характер. Однако в случае с муниципальным управлением требуется дать пояснение. По мнению многих авторов (Иванов В.Н., Патрушев В.И., Гладышев А.Г. и других) субъектом управления является местное сообщество. В этом случае, управление носит специфический характер и представляет собой, прежде всего, позиционирование потребностей местного сообщества, проявление так называемого муниципального интереса. В данной главе, когда речь идет о субъекте управления, имеются в виду органы местного самоуправления.

*Под методом муниципального управления понимается конкретный способ, средство, прием осуществления задач и функций субъекта управления, обеспечивающий достижение его цели.*



В литературе существуют различные классификации методов управления. Так, одни авторы выделяют методы внеэкономического воздействия (организационного, административного) и экономического воздействия. Другие — морально-политические (убеждение, воспитание, моральное поощрение), экономические (материальное поощрение, стимулирование деятельности), организационные (прогнозирование, организация, координация, контроль), административно-директивные. Третьи — морально-идеологические, социально-политические, экономические и административные.

Мы рассмотрим экономические, административные (административно-организационные) и социально-психологические методы муниципального управления, которые широко применяются в муниципальном управлении.

*С точки зрения направленности* методы управления могут быть подразделены по двум критериям:

- по уровню управляющего воздействия (то есть по источнику);
- по объекту воздействия (на что или на кого направлено).

---

\* Глава подготовлена с использованием текста из книги «Муниципальное управление».

В соответствии со структурой объекта управления, в качестве которого в сфере муниципального управления выступает муниципальное образование, методы управления по уровню применения могут быть подразделены следующим образом:

- методы, относящиеся ко всему муниципальному образованию включая и саму систему органов управления муниципальным образованием;
- методы, относящиеся к различным подсистемам, выделяемым в рамках муниципального образования (экономическая, социальная, природно-ресурсная и так далее);
- методы управляющего воздействия по отношению к отдельному работнику и рабочим группам.

Любой метод управления, каким бы он ни был по содержанию или направленности, обладает определенной **организационной формой**. Под организационной формой понимается:

- тип воздействия (акт или норма);
- характер воздействия (прямое или косвенное);
- способ выработки воздействия (индивидуальный или групповой);
- характеристика воздействия во времени (долговременное или краткосрочное, разовое или периодически повторяющееся).

## §2. Экономические методы управления

**В**

Точка зрения, согласно которой органы власти не должны вмешиваться в экономику, в реальной жизни нашего общества себя не оправдывает. Практика показывает, что наиболее успешными являются те муниципальные образования, в которых органы местного самоуправления, не вмешиваясь в производственный процесс, оказывают влияние на ход экономического развития, а в случае с муниципальными предприятиями, сами становятся участниками бизнеса

(Экономические методы управления)

**Под экономическими методами управления подразумевают способы воздействия на экономические интересы местного сообщества в целом, отдельных организаций, работников или социальных групп.** Воздействие этих методов осуществляется через систему экономического стимулирования, а также посредством таких экономических инструментов, как нормативы, цены, местные налоги и сборы, платежи за природные ресурсы и так далее. Для осуществления управления посредством экономических методов важнейшей задачей является формирование системы показателей, которые адекватно отражали бы все аспекты экономической деятельности муниципального образования и были бы внутренне не противоречивы.



Среди экономических методов выделяют **прямые и косвенные**.

**Методы прямого воздействия** выражаются в форме прямого экономического воздействия, который в практике муниципального управления реализуется на трех уровнях:

- на уровне муниципального образования в целом;
- на уровне отдельных предприятий и организаций;
- на уровне подразделений или рабочих групп, функционирующих в составе предприятий и организаций.

Метод прямого экономического воздействия основан на плановом распределении трудовых, материальных и финансовых ресурсов муниципального образования. Плановость указывает на то, что управляющее воздействие осуществляется через систему прогнозов, программ и планов.

Одним из важных элементов прямого экономического расчета, на основе которого осуществляется воздействие на развитие экономики муниципального образования, является бюджетное финансирование. Использование этого элемента позволяет органам муниципального управления оказывать существенное влияние на развитие как приоритетных производств, так и объектов социальной и производственной инфраструктуры.

В числе других элементов прямого экономического воздействия также следует отметить централизованные капиталовложения, осуществляемые как за счет средств бюджета муниципального образования, так и за счет привлекаемых средств (муниципальные займы и тому подобное); установление тарифов и цен на услуги и товары, предоставляемые населению муниципальными предприятиями и организациями, а также предприятиями-монополистами, действующими на местных рынках. В данном случае речь может идти об установлении цен и тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства, муниципального транспорта и так далее.

К элементам прямого экономического воздействия относится и создание смешанных предприятий, где участие органов муниципального управления осуществляется в основном в форме предоставления имущества (помещения, оборудования и тому подобное) в уставный фонд вновь создаваемого предприятия.

**В ряду экономических методов, имеющих косвенный характер воздействия,** следует отметить в первую очередь: местные налоги и сборы, платежи за пользование природными ресурсами, гарантии администрации при получении кредитов в коммерческих банках, предоставление в аренду муниципальной собственности и так далее.

### §3. Организационно-административные методы управления

**В**

Организационные методы — система методов воздействия, которая, будучи направлена на все элементы и подсистемы муниципального образования, обеспечивает их совместное целенаправленное развитие.

(Организационно – административные методы)



Организационно-административное воздействие в системе муниципального управления осуществляется в прямой и косвенной формах.

**В прямой форме** административные методы управления осуществляются в виде воздействия на объекты управления в формах постановления, распоряжения, приказа, указания.

**Постановления** являются правовыми актами, определяющими общие правила, нормы деятельности, поведения, рассчитанные на неоднократное применение.

**Распоряжения** имеют персонифицированный характер и издаются в основном для решения оперативных вопросов.

**Приказы** издаются руководителями органов муниципального управления отраслевой компетенции, осуществляющими управление на единоначальной основе.

Руководители органов муниципального управления и их структурных подразделений имеют право давать **указания** подчиненным им работникам в пределах их компетенции.

Прямые административные методы имеют и различную степень регламентации.

Наиболее категоричной регламентирующей формой административного воздействия является **приказ**. Он обязывает подчиненных (руководителей муниципальных предприятий и организаций, а также руководителей структурных подразделений и отдельных работников) точно выполнять принятое решение в установленные сроки. Невыполнение приказа влечет за собой соответствующие санкции.

Приказ может иметь инструктивный характер или же выступать в форме предписания или запрещения. В случае инструктивного характера приказа он должен иметь четко сформулированную задачу.

Меньшая степень регламентации присуща **распоряжениям**. Их отличие от приказов заключается в том, что они не устанавливают определенного срока начала реализации.

К числу других методов прямого административного воздействия следует отнести также **методические указания, рекомендации и советы**, которые отличаются меньшей степенью регламентации по сравнению с распоряжениями, а тем более с приказами, и позволяют (особенно рекомендации и советы) не только самостоятельно выбирать способы реализации задания, но и уточнить само задание.

**В косвенной форме** воздействие осуществляется через установление норм, процедур и правил.

К числу косвенных методов административного воздействия относятся различные способы регулирования деятельности работников посредством введения определенных правил (нормативное регулирование), конкретизирующих деятельность работников, а также при помощи стандартизации административных процедур и форм документооборота.

Типичными примерами нормативного регулирования являются **положения** о комитетах, управлениях и отделах администрации или мэрии, в которых находит отражение их организационная структура и механизмы функционирования. Другой вид норм — **должностные инструкции**, которые регламентируют характер деятельности отдельного работника, его права и ответственность.

Реализация административно-организационных методов осуществляется через распорядительство и оперативное вмешательство в процесс управления в целях координации деятельности участников процесса для выполнения поставленных задач. Необходимо отметить, что административно-организационное воздействие будет неполным, если оно не предусматривает оценку деятельности подчиненных. Это касается как отдельных работников муниципальных органов власти, так и муниципальных предприятий. Вместе с тем в силу природы местного самоуправления, деятельность самих органов муниципального управления, включая глав администраций, приобретает законченный вид только в том случае, если у населения муниципального образования существует реальная возможность оценивать их деятельность.

#### **§4. Социально-психологические методы**

(Социально – психологические методы)

**NB**

Социально-психологические методы управления — это способы и приемы воздействия на социальные интересы населения муниципального образования, а следовательно, и на социальные интересы работников, занятых в сфере муниципального управления.



Действие этих методов основано на научных знаниях о поведении человека в организациях различного масштаба и типа.



К числу особенностей применения социально-психологических методов в сфере муниципального управления следует отнести то, что они используются не только в отношении отдельной организации (органа муниципального управления или муниципального предприятия), но и в отношении отдельных социальных и этнических групп населения, проживающих на территории муниципального образования.

Использование социально-психологических методов направлено на создание такой организационной культуры объекта управления, которая бы в максимальной степени ориентировала поведение работников на достижение общеорганизационных целей.

Эффективность этих методов зависит от степени понимания социальной структуры и социальной стратификации местного сообщества. Современное общество, как в целом, так и в разрезе местных сообществ резко стратифицировано, то есть разбито на социальные слои по признаку неравенства в части доходов, причастности к власти, престижа профессии. Каждый социальный слой имеет свои потребности и представления о социальных, культурных, досуговых и т.д. ценностях. Кроме того, для местного сообщества характерна социальная дифференциация, то есть деление на социальные категории, группы, в зависимости от пола, возраста, профессии, национальности, религиозной конфессии, и т.д. Каждая категория имеет свои специфические интересы, отличающиеся друг от друга. Что хорошо для одних то может быть недостаточно хорошо для других и совершенно нетерпимым для третьих. Следовательно, учет социально – психологических особенностей социальных категорий и групп в ходе муниципального управления, необходим.

Особо следует отметить применение социально-психологических методов, используемых в сфере муниципального управления, в решении таких проблем, как поддержка социально незащищенных групп населения и борьба с безработицей. Очевидно, что в этом случае невозможна разработка и реализация действенных мер без соответствующих знаний в области психологии, социологии и социальной психологии.

В сфере социального воздействия в районах с многонациональным составом населения попадают и национальные отношения. Учет особенностей национальных культур в этом случае становится необходимым условием для разработки и реализации любых социальных, экономических и экологических планов и программ, реализуемых в муниципальном образовании. Особое значение национальный фактор оказывает на постановку целей и методы их реализации в системе муниципального управления, когда в пределах муниципального образования имеются территории с компактным проживанием малочисленных народностей.

Использование социально-психологических методов необходимо и для того, чтобы привлечь население муниципального образования к разработке и реализации программ социально-экономического и экологического характера. В противном случае, население муниципального образования в целом или отдельные социальные группы могут расценить цели такого рода программ, как навязанные им, и смогут оказать в той или иной форме сопротивление их реализации.

## **ВЫВОДЫ и основные идеи**

1. Под методом муниципального управления понимается конкретный способ, средства, прием, осуществление задач и функций субъекта управления, обеспечивающий достижение его целей. Среди большого числа подходов к классификации методов управления наиболее адекватным для местного самоуправления является содержательный под-

ход, в рамках которого выделяются экономические, административно-организационные и социально-психологические методы.

2. Под экономическими методами подразумевают способы воздействия на экономические интересы отдельных организаций, групп населения такими инструментами, как цены, нормативы, налоги и сборы, платежи и т.д. Экономические методы делятся на прямые, т.е. в форме прямого экономического воздействия, и косвенные — гарантии администрации при получении кредитов и т.д.

3. Организационные методы представляют собой систему мер воздействия на все элементы и подсистемы муниципального образования. Они также делятся на прямые в формах постановления, распоряжения, приказа и косвенные в формах положений и должностных инструкций.

4. Социально-психологические методы — это способы и приемы воздействия на социальные интересы населения. Они используются не только в отношении отдельной организации, но и в отношении социальных и экономических групп населения, проживающих на территории муниципального образования.



### Задание 8

1. *Какие методы управления используются в Вашем муниципальном образовании? Приведите примеры и обоснуйте целесообразность или нецелесообразность их применения.*
  2. *В каких случаях целесообразно использовать преимущественно экономические методы, а в каких преимущественно организационно-административные?*
- 

### Контрольные вопросы:

6. Что такое метод муниципального управления?
7. Назовите основные методы муниципального управления.
8. В чем состоит сущность экономических методов?
9. Раскройте содержание организационно-административных методов управления.
10. Что понимается под социально-психологическими методами муниципального управления?

### Библиографический список

*основной:*

5. *Система муниципального управления: Учебник / Под ред. В.Б. Зотова. — СПб.: Питер, 2005. — 493 с.*
6. *Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. — М.: Юрист, 2005. — 382 с.*
7. *Муниципальное управление: Уч.-мет. пособие. — М.: Муниципальная власть, 2002.*
8. *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. М.: Омега-Л, 2006. — 128 с.*

*дополнительный:*

8. *Зайцев Б.Ф.* Система методов управления. — М.: АНХ СССР, 1987. — 267 с.
9. *Радченко А.И.* Основы государственного и муниципального управления. — Ростов-на-Дону, 1997. — 312 с.
10. Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления (Учебное пособие). – М.: Дело, 2006.
11. Местное самоуправление и муниципальное управление. 100 вопросов – 100 ответов. Словарь-справочник. / Под ред. В.Б. Зотова /. М.: «Юго -Восток-Сервис», 2005.
12. Сборник типовых вопросов и ответов по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (схемы, таблицы, пояснения). Министерство регионального развития РФ. – М.: Изд-во «Проспект», 2005
13. Калинин А.Ю., Соловьев О.В., Сорокин С.П. Местное самоуправление в современной России: вопросы истории, теории и практики. СПб.: СПбЮИ, 2005.

## Глава 9. Концепция развития муниципального образования

### План..

§1 Условия и факторы развития муниципального образования.

§2. Основные принципы реализации концепции.

§3. Разработка технологии стратегии управления.

### §1. Условия и факторы развития муниципального образования

(Концепция развития муниципального образования)

NB

Концепция развития муниципальных образований исходит из следующих посылок:

- каждое муниципальное образование уникально (следовательно, оно должно иметь свои собственные стратегии развития, основанные на использовании тех ресурсов, которые дают возможность удовлетворять социально-экономические потребности местных жителей с наименьшими затратами);
- каждое местное сообщество испытывает воздействие как внешних, так и внутренних факторов; Под внешними факторами понимаются факторы находящиеся за пределами муниципального образования и оказывающие влияние на его развитие. Внутренние факторы – это факторы характеризующие потенциал самого муниципального образования.
- местные сообщества находятся на разных уровнях развития;
- местное сообщество — это принимающая решения социальная организация, способная в экономическом смысле обеспечить достаточный «продукт» местного хозяйства, реальный доход своим жителям и полную занятость.

Однако только при экономическом подходе развитие местного сообщества во многом сводится преимущественно к развитию местного хозяйства, между тем **главной целью его развития является улучшение качества жизни местного населения** (через создание «продукта/услуги» обеспечение занятости, благоустройства территорий). При этом социальные и экономические потребности соотносятся как цель и средство.

Напомним, что концепция — это понимание, главная идея, взгляд на проблему. Она включает различные формы научного знания: научные факты, теории, научные принципы, законы, понятия. В системе концептуального знания, направленного на понимание сути проблемы и принципиальных путей ее решения, всегда присутствуют три элемента знания: эмпирический, теоретический, философско-мировоззренческий.

Эмпирический уровень научных знаний — «поставщик» данных, на объяснение которых претендует знание теоретическое.

Философско-мировоззренческое знание содержит общее представление о действительности и процессе познания, выраженное в философских категориях. Только так выстраивается концепция, логическая цепь подхода к конкретной социальной проблеме, в данном случае к развитию местных сообществ.

Философия муниципального образования — это совокупность принципов и правил взаимоотношения всех граждан на данной территории, своеобразная система ценностей и убеждений, воспринимаемая добровольно.

Соблюдение философии, своего рода морального кодекса муниципального образования, обеспечивает успех во взаимоотношениях его жителей, ведет к снятию конфликтных ситуаций. Несоблюдение ее приводит к нарастанию конфликтов между местной

властью и населением, росту негативных явлений, что не способствует эффективному развитию муниципального образования.

Концепция развития местного сообщества, как известно, определяет стратегию его развития.

**Стратегия** (греч. *strategia*, *stratos* — войско, *ago* — веду) — планы и направления действий, определяющие распределение ресурсов, фиксирующие обязательства по осуществлению ряда действий во времени для достижения поставленных целей.

Осуществление управления на концептуально-стратегическом уровне, как показывает мировой опыт, невозможно без концептуально-стратегического мышления, прежде всего руководящих кадров местного сообщества.

Напомним, что такой тип мышления — это процесс отражения управленческой философии руководства в представлениях, суждениях, решениях с целью ориентации деятельности на запросы потребителей, осуществления гибкого регулирования и своевременных изменений в организации, позволяющих добиваться конкурентных преимуществ, что в совокупности позволяет организации выживать и достигать своей цели в долгосрочной перспективе.

Итак, три категории — «концепция», «стратегия» «концептуально-стратегическое мышление» — представляют, во-первых, опорные категории целесообразного управленческого воздействия, во-вторых, логически связаны между собой, представляют единство. Без понимания этого сегодня невозможно эффективное управление на любом уровне.

В нашей управленческой практике эта бесспорная истина игнорируется. Преимущественно осуществляется оперативное управление, которое не дает ожидаемых результатов развития организации, не позволяет вовремя обновлять цели управления и осуществлять весь процесс целеполагания: от постановки каждодневных целей — к среднесрочным и от них — к стратегическим.

Между тем с концептуального освоения муниципального сообщества и начинается целесообразное перспективное управление. В его основе лежат такие принципы формирования концепции, которые используют все муниципальные образования, хотя содержание будет разным. В каждом из них обязательно будет своя концепция, сформулированная в результате исследования, включающего:

- NB** • всесторонний статистический и социологический анализ ситуации в муниципальном образовании, характера протекающих процессов, выявление ведущих и определяющих тенденций;
- комплексный анализ имеющихся ресурсов территории (не только природных, но и интеллектуальных, управленческих, кадровых, демографических, климатических, прежде всего социальных, социального здоровья, кадровых и образовательных);
- изучение состояния и тенденций развития местной экономики, муниципальной собственности, финансовой базы, хозяйственного комплекса.

Только такой предварительный анализ, всесторонняя коллективная информационно-аналитическая работа позволят сформулировать основную идею концепции развития данного муниципального образования с учетом всех его особенностей и ресурсных возможностей.

Это может быть создание инновационно-экспериментального, непрерывно и самостоятельно развивающегося муниципального образования в целях достижения высокого качества жизни граждан, укрепления их социального здоровья, создания благоприятной

среды обитания, в том числе экологической, повышения качества образовательных услуг и т.п.

Под инновационно-экспериментальным развитием понимается проведение экспериментальной работы в различных сферах жизнедеятельности — социальной, культурной, экологической, производственно-экономической, финансовой, управленческой и других. В ходе этой работы отрабатываются различные нововведения, позволяющие получать более значительные результаты, чем прежде. Выводы и рекомендации этой инновационной работы широко используются в различных сферах жизни, позволяя решать все более масштабные задачи по реализации главной цели муниципального образования — повышения качества жизни своих граждан.

## **§2. Основные принципы реализации концепции**

(Принципы реализации концепции)

Дальше обычно формулируются **основные принципы реализации концепции**. Так, в качестве одного из важных принципов, который позволит создать благоприятную для развития муниципального образования внешнюю среду, следует принять принцип баланса интересов. Развитие муниципального образования в условиях эксперимента позволяет обеспечить баланс интересов муниципального образования и субъекта Российской Федерации. Прочная финансово-экономическая база муниципального образования будет способствовать стабильному поступлению налогов в бюджеты более высокого уровня. При этом будут соблюдены интересы муниципального образования — социальная, экологическая и экономическая стабильность, высокий уровень и комфортность жизни населения, его социальная защищенность, а также возможность обмена опытом с другими муниципальными образованиями.

**Второй важный принцип**, который лежит в основе концепции и целевой комплексной программы в целом, — приоритет социально-культурной сферы. Именно эта сфера определяет смысл производственно-экономической деятельности, о чем обычно забывают при составлении программ развития городов и регионов. Такой подход позволяет отказаться от принципа «остаточности» социально-культурной сферы, переместить ее на первое место на шкале приоритетов. Качество жизни населения как интегральный показатель, вбирающий в себя все наиболее значимые для жизни населения факторы, — самый важный и конечный показатель развитости всего района.

**Третий принцип** — интеграция инновационных проектов с традиционными методами работы, обеспечивающая преемственность и инновационность всей деятельности по развитию муниципального образования.

**Четвертый принцип** — рассмотрение экономики как жизнеобеспечивающего, а не самодовлеющего фактора. Этот принцип позволит изменить характер зависимости между социальной и экономической сферами, поставив последнюю на место обеспечивающей.

## **§3. Разработка технологии стратегии управления**

(Разработка технологий стратегии управления)

**Следующий этап — разработка технологий стратегического управления, стратегического и текущего планирования, призванных задать не только общие идеи, на основе которых формируются стратегические цели, но и обеспечить механизм их реализации, осуществить на практике выработанные стратегии.**

Например, главная цель стратегического развития муниципального района — превратить его в регион с высоким качеством жизни населения, с устойчивой многоукладной экономикой.

Для достижения данной цели в соответствии со стратегией необходимо решить следующие задачи:

- обеспечение благополучия и социальной защищенности жителей;
- сохранение и умножение экологических ценностей района;
- создание эффективной бюджетно-финансовой системы района;
- создание единой транспортной системы района;
- формирование продовольственной базы и наращивание потенциала агропромышленного, промышленного и строительного комплексов района;
- эффективное управление муниципальной собственностью и ее приращение;
- строительство новых и реконструкция имеющихся оздоровительных и туристско-спортивных сооружений;
- бесперебойное жилищно-коммунальное обеспечение района;
- создание благоприятных условий для развития предпринимательской и инвестиционной деятельности в районе;
- реорганизация системы местного самоуправления с позиций намеченной стратегии;
- формирование современной информационной системы.

Для достижения главной стратегической цели выделены следующие приоритетные направления работы:

а) социально-культурная сфера:

- здравоохранение,
- образование,
- культура,
- физическая культура и спорт,
- молодежная политика,
- социальное обеспечение;

б) обеспечение правопорядка;

в) жилищно-коммунальное хозяйство;

г) экология:

- использование ресурсосберегающих технологий,
- использование передовых технологий уменьшения вредных выбросов в окружающую среду,
- использование современных технологий сбора и переработки бытовых и промышленных отходов;

д) экономика:

- поддержка и развитие предпринимательской деятельности,
- развитие инвестиционной и внешнеэкономической деятельности,
- развитие сферы услуг,
- приращение муниципальной собственности и ее эффективное использование,
- создание индустрии туризма и отдыха.

В качестве критериев эффективности реализации стратегии рассматриваются следующие показатели качества жизни населения:

- доход семьи на одного человека,
- демографические показатели — рождаемость, смертность, естественный прирост населения, продолжительность жизни,
- уровень правонарушений,
- инвестиционная привлекательность района,
- уровень занятости населения,
- доверие населения к органам местного самоуправления.

В соответствии с генеральной стратегией могут быть разработаны несколько частных стратегических направлений ее реализации:

- стратегия развития экономики,
- стратегия развития социальной сферы,
- стратегия улучшения экологической ситуации,
- стратегия обеспечения правопорядка.

Все стратегии должны быть объединены в рамках целевой комплексной программы развития района. Для реализации данных стратегических направлений, объединенных в рамках целевой комплексной программы, разрабатывается механизм ее реализации, который служит средством запуска и реализации стратегий, достижения поставленных стратегических целей развития муниципального образования.

Этот механизм включает в себя следующие элементы:

- научно-методологическое и кадровое обеспечение,
- нормативно-правовое обеспечение,
- материально-финансовое обеспечение.

## **ВЫВОДЫ и основные идеи**

1. Концепция развития муниципального образования исходит из того, что каждое местное сообщество уникально и испытывает воздействия на себя как внешних, так и внутренних факторов; все местные сообщества находятся на разных уровнях развития. Муниципальное образование — это принимающая решения социальная организация, способная обеспечить реальный доход своим жителям и полную занятость.

2. Концепция — это понимание, главная идея, обоснованный взгляд на проблему. Она включает в себя различные формы научного знания: научные факты, теории, научные принципы, законы, понятия. Сформировать концепцию можно только на основе предварительного анализа и всесторонней информации о муниципальном образовании.



3. Основным принципом реализации концепции может быть принцип баланса интересов, приоритет социально-культурной сферы, интеграции инновационных проектов с традиционными методами, рассмотрение экономики как жизнеобеспечивающего, а не самодавляющего фактора.

---



### Задание 9

1. Назовите и обоснуйте основные факторы, оказывающие влияние на ваше муниципальное образование.
  2. Сформулируйте и обоснуйте положения концепции развития Вашего муниципального образования.
- 

### Контрольные вопросы:

1. Из каких посылок формируется концепция развития местных сообществ?
2. В чем состоит философия местного сообщества?
3. Назовите основные принципы реализации концепции муниципального образования.
4. Какие элементы составляют механизм реализации комплексной программы развития муниципального образования?

### Библиографический список

*основной:*

1. Система муниципального управления: Учебник / Под ред. В.Б. Зотова. — СПб.: Питер, 2005. — 493 с.
2. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управления. — М.: Финансы и статистика, 2004.
3. Муниципальное управление: Учеб. пособие для вузов / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов и др. — М.: Муниципальный мир, 2002.

*дополнительный:*

4. Муниципальная наука: теория, методика, практика / Под ред. В.Н. Иванова. — М.: Муниципальный мир, 2003.
5. Яковлев О.П., Каратаев Е.А., Родина И.П. Комплексное территориальное развитие и постановка стратегического управления в администрации муниципального образования: Учебно-методическое пособие. — М., 2002.
6. Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования. — М.: Муниципальная власть, 2000. — 487 с.
7. Таболин В.В., Емельянов А.С., Черногор Н.И. Экономика города. Правовой аспект. — М.: Финансы и статистика, 2004. — 144 с.
7. Шнейдер В.Ф. Местное мамоуправление как институт социальной политики. Монография.-М.:Независимый институт гражданского общества,2005.
- 9 Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления (Учебное пособие). – М.: Дело, 2006.

- 10 Местное самоуправление и муниципальное управление. 100 вопросов – 100 ответов. Словарь-справочник. / Под ред. В.Б. Зотова /. М.: «ЮгоВосток-Сервис», 2005.
- 11 Муниципальная наука: теория, методология, практика /Академия наук социальных технологий и местного самоуправления, отделение РАЕН Инноватика социального управления. Под ред. В.Н. Иванова. – М.: Муниципальный мир, 2003.
- 12 Сборник типовых вопросов и ответов по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (схемы, таблицы, пояснения). Министерство регионального развития РФ. – М.: Изд-во «Проспект», 2005

## Глава 10. Разработка программы развития территории

Глава написана на основе опыта работы администрации муниципального образования города Одинцово Московской области

### План:

- §1. Виды программ.
- §2. Функции участников разработки программ.
- §3. Формирование «портфеля» программ.

### §1. Виды программ

После одобрения местным сообществом и утверждения представительным органом концепции муниципального развития подразделениями администрации и специально созданными рабочими группами разрабатываются целевые программы.

(Виды программ)

Программы можно разделить на две большие группы — «вертикальные» и «горизонтальные». Конечно, такое деление носит достаточно условный характер, однако оно облегчает формирование графиков работы и расстановку приоритетов в ходе ее реализации. **«Вертикальные»** целевые программы являются «содержательными», они направлены на достижение стратегических целей в соответствии с приоритетами развития муниципального образования. **«Горизонтальные»** программы являются «обеспечивающими», они направлены на достижение своевременного и оптимального обеспечения ресурсами целевых «вертикальных» программ путем максимальной мобилизации возможностей администрации.

Горизонтальными эти программы предложено называть потому, что в их реализации заинтересованы все без исключения участники муниципального развития.

В свою очередь вертикальные программы подразделяются на целевые межведомственные и отраслевые. Межведомственные программы формируются, как правило, рабочими группами, сформированными из представителей подразделений администрации и приглашенных экспертов. Целевые отраслевые программы формируются внутри отдельных подразделений администрации и крупных предприятий.

***К «горизонтальным» программам относятся:***

- инвестиционная программа, точнее инвестиционный портфель муниципального образования;
- информационная;
- кадровая;
- программа продвижения стратегического плана (PR-компания).

В зависимости от масштабности и важности целевой программы, ее специфики и ведомственной принадлежности назначается руководитель целевой программы. Если речь идет о целевой ведомственной программе, а тем более программе, не требующей иного финансирования, кроме как из бюджета текущего содержания, ее руководителем назначается, как правило, руководитель соответствующего подразделения администрации. Для руководства межведомственными программами, а также крупными проектами требуется специальный руководитель, который выбирается на конкурсной основе и ра-

ботает по контракту. Руководитель проекта или программы (далее — Руководитель) наделяется определенным статусом и правами, необходимыми для успешной подготовки и реализации проектов. Руководители программ и проектов утверждаются постановлением администрации. Статус и права Руководителей регламентируются отдельным положением (или новой номенклатурой должностей администрации, если таковая будет разработана).

По инициативе Руководителя формируются рабочие и экспертные группы, необходимые для создания проектов. Состав рабочих групп может меняться в зависимости от стадии разработки или реализации проекта. К работе в них привлекаются внешние консультанты и исполнители. Участники рабочих групп тоже привлекаются на конкурсной основе. Разработка программ должна обеспечиваться финансовыми, информационными и другими ресурсами. Персональный состав рабочих и экспертных групп также утверждается постановлением главы администрации.



#### ***Формирование целевых программ состоит из нескольких этапов:***

1. Разработка концепции целевой программы.
2. Разработка рабочей группой первоначального списка проектов и мероприятий.
3. Анализ соответствия программы приоритетам развития.
4. Детальная проработка проектов и формирование портфеля программы.
5. Экономическая экспертиза представленных проектов и утверждение портфеля целевой программы.

На этом этапе формирования программ должны быть в целом обозначены проекты, предполагаемые к реализации в рамках программы, приблизительно определены необходимые для их выполнения финансовые, информационные, кадровые ресурсы, образованы основные целевые группы для формирования плана продвижения данной программы.

Основная роль в разработке к реализации целевой программы принадлежит рабочей (тематической) группе. В состав входят представители подразделений администрации муниципального образования и сторонних организаций, в первую очередь тех, участие которых предполагается при реализации программы.

Необходимо подчеркнуть отличие механизма формирования межведомственной программы, предлагаемого в данной разработке, от того механизма, который часто используется на практике.

Сегодня порядок формирования межведомственных программ в большинстве случаев таков, что после получения распоряжения от главы администрации о начале работы, каждое подразделение администрации начинает самостоятельную деятельность по формированию своей отраслевой программы. Затем эти программы с той или иной степенью успешности «сшиваются» в общий документ.

Анализ такой работы показал, что, как правило, в этом случае происходит следующее:

**NB**

- каждое подразделение предварительно оценивает ту сумму финансирования, на которую, судя по предыдущему опыту, оно может рассчитывать, и пытается набрать проектов приблизительно на эту сумму;
- все расчеты делаются исходя только из бюджетных средств;
- проблемы не доводятся до конкретных проектов, а остаются на уровне размытых задач;

- выбираются небольшие проекты, которые можно осуществить на прогнозируемые суммы; крупные и долгосрочные проекты отсеиваются;
- каждый участник пытается «перетянуть» к себе финансирование от других подразделений и обычно не изучает проекты последних, а тем более не пытается понять, как они соотносятся с его собственными. Значительной части ошибок и проблем при формировании целевых программ можно избежать, если изначально руководители разных подразделений (а в идеале — также представители местного сообщества — соответствующие специалисты и эксперты) работают вместе. И только договорившись о принципиальных акцентах, о крупных совместных проектах, приоритетах в распределении средств, приступают к доработке своих частей программы. Это позволяет:
- осуществить действительно комплексный подход к решению городских проблем;
- выходить на более высокий уровень решения проблем и определять причины их возникновения;
- находить новые подходы к решению проблем и повышать качество разработок;
- формировать межотраслевую координацию;
- расширять и совершенствовать механизмы управленческого взаимодействия;
- рационально, использовать финансовые ресурсы, а также другие муниципальные активы;
- оптимизировать использование кадрового потенциала администрации;
- реально вовлекать представителей местного сообщества.

## **§2. Функции участников разработки программы**

(Функции участников разработки программ)



### ***Рабочая группа***

В ее функции входят:

- определение необходимой для разработки проектов информации (в том числе информации об аналогичных проектах в других городах);
- организация сбора и сбор необходимой информации (в том числе, через информационно-аналитическое подразделение);
- аккумуляция всех необходимых для разработки программы данных;
- составление основного перечня проектов и мероприятий с учетом всей полученной информации;
- предварительный расчет объемов ресурсов, необходимых для реализации проектов;
- оценка возможностей получения необходимых ресурсов;
- подготовка материалов для представления на экспертизу в подразделение стратегического планирования;



### ***Подразделение проектного финансирования***

- Получение от рабочей группы оперативной информации о разрабатываемых проектах, изыскание и оценка возможностей их бюджетного и внебюджетного финансирования.

- Информирование членов рабочей группы о текущей ситуации и формирование предложений о наиболее приемлемых источниках средств.

### *Информационно-аналитическое подразделение*



- Информационное обеспечение рабочей группы, информирование о текущей экономической ситуации в муниципальном образовании, прогнозируемых изменениях во внутренней и внешней среде.

### *Подразделение стратегического планирования*

- Координация деятельности рабочих групп.
- Оказание методической помощи разработчикам.

### *Подразделение экспертизы и контроля*

- Консультирование рабочей группы по финансовым вопросам разработки проекта.

### *Организации, участвующие в программе социального мониторинга*

- Предварительное исследование, возможно по вторичным материалам (по запросу рабочей группы), отношения общественности к планируемым проектам и мероприятиям.

В целом все отделы подсистемы развития оказывают рабочим группам методическую помощь при формировании программ и координируют этот процесс в рамках своей сферы деятельности.

В целях экономии бюджетных средств не рекомендуется на первом этапе детально прорабатывать проекты, так как значительное их количество отсеется во время экспертизы на соответствие приоритетам городского развития в информационно-аналитическом подразделении.

**На втором этапе** целевая программа подается для экспертизы в подразделение стратегического планирования. Сначала специалисты подразделения сопоставляют содержание целевой программы с приоритетами муниципального развития. При положительном заключении проводится анализ наполнения программы проектами и, кроме того, программа соотносится с другими целевыми программами. Специалисты подразделения в данном случае скорее осуществляют глубокий комплексный анализ программы, чем проводят экспертизу с использованием готовых критериев. Жесткие критерии для отбора целевых программ прописать можно, однако их окажется слишком много, и использовать такую систему критериев в процедуре отбора программ будет сложно в силу следующих причин:

- формирование программ происходит в постоянно меняющейся, «непрозрачной» среде;
- необходимая для анализа информация не всегда доступна, достаточна и достоверна;

- ожидаемые в каждом конкретном проекте результаты (даже при условии, что они реальны и конкретны) могут конфликтовать друг с другом в рамках программы в целом и др.

В силу сказанного выше программы должны подвергаться такому анализу повторно, по мере их детализации, силами рабочей группы.

Проекты, не соответствующие, по мнению специалистов отдела, целям программы (а следовательно, и приоритетам развития муниципального образования), исключаются из списков с указанием причин отказа. В случае если из программы исключается такое количество проектов, что это ставит под угрозу достижение ее запланированных целей, она возвращается на доработку в рабочую группу.



В подразделение стратегического планирования подаются не только инвестиционные проекты, предложенные рабочими группами. Сторонние физические и юридические лица также могут подавать проекты на рассмотрение специалистов отдела. Процедура отбора остается той же, что и для проектов, представленных рабочей группой. Проекты, прошедшие отбор, как правило, включаются в одну из целевых или отраслевых программ.

Содействие, оказываемое специалистами подразделений подсистемы развития сторонним авторам проекта на этом этапе, может состоять в следующем:

- предоставление необходимой имеющейся информации для подготовки бизнес-плана проекта (с учетом ограничений на распространение информации, если таковые имеются);
- предоставление информации об уже имеющихся проектах, о желательных аспектах проекта, обеспечение его большей интегрированности в стратегические программы.

Специалисты администрации муниципального образования также должны дать оценку того, насколько данный проект интересен с точки зрения развития муниципального образования, и обозначить рамки возможного участия администрации в данном проекте.

### §3 Формирование портфелей программ

(Формирование портфелей программ)



После экспертизы программы на соответствие целям развития муниципального образования рабочая группа прорабатывает проекты программы до уровня бизнес-планов. Затем программы передаются на экспертизу в подразделение экспертизы и контроля. Всем проектам, включаемым в портфель программ, должна быть дана оценка с точки зрения целесообразности участия в проекте администрации муниципального образования и определены механизмы и доля этого участия.

Возможные критерии оценки проектов:

**NB**

- привлекательность заложенной в проекте идеи и масштаб проекта;
- масштаб, форма и условия участия администрации;
- возможность сохранения контроля над реализацией проекта со стороны администрации;
- социальная и экономическая эффективность проектов;
- наличие опыта осуществления подобных проектов;
- наличие предварительных мероприятий, связанных с проектом;

- проработанность проекта (уровень изложения, подробность и обоснованность задач, наличие необходимых приложений), проработанность плана мероприятий, связанных с реализацией проекта, распределение обязанностей между участниками проекта;
- кадровые, организационные, технические и другие ресурсы, необходимые для реализации проекта;
- наличие перспектив распространения результатов проекта и устойчивость воспроизведения его результатов. По каждому проекту:
- разрабатывается бизнес-план, определяются денежные потоки, которые возникнут при его реализации;
- определяется необходимое количество, качество и характер всех основных видов ресурсов;
- детально просчитываются все последствия реализации проекта (социальные, прямые и косвенные экономические, экологические, производственные);
- анализируются и подтверждаются возможности и условия привлечения внебюджетных средств.

Описание проектов в портфеле программ также должно включать: обоснование необходимости проекта, его цели, тип проекта, маркетинговое исследование, технико-экономическое обоснование, оценки экспертов, резюме проекта.

После отбора проектов в отделе экономической экспертизы составляются портфели программ, в которые попадают все проекты, проработанные соответствующим образом и прошедшие две экспертизы. Сформированные целевые программы должны быть обсуждены с городским сообществом. На следующем этапе обсуждается включение проектов целевых программ в городскую инвестиционную программу.

Формирование инвестиционного портфеля муниципального образования требует анализа:



- возможностей администрации муниципального образования по использованию собственных, заемных и привлеченных средств для реализации стратегического плана (как общих, так и связанных с осуществлением конкретных проектов);
- ресурсов, требуемых для реализации проектов стратегических программ, объемов, условий их привлечения и использования.

Информация о ресурсах, требуемых для осуществления проекта, должна содержаться в его описании в портфеле соответствующей программы. Туда же включается информация о возможностях получения ресурсов, связанных непосредственно с реализацией данного проекта (кредиты, инвестиции для его реализации, возврат средств от реализации).

На этапе анализа в подразделении контроля и экспертизы определяется и согласовывается с авторами проекта схема участия администрации муниципального образования в его осуществлении и форма финансирования.

**NB**

График реализации проектов инвестиционного портфеля муниципального образования составляется путем систематизации информации о денежных потоках отобранных проектов и объединении последних в единый документ. Для того чтобы обеспечить достижение целей инвестиционного портфеля (согласованное и своевременное финансирование, оптимальное привлечение и использование средств), необходимо:



- строгое соблюдение принципа достаточности средств для финансирования проектов, что позволяет исключить из списка проекты, которые заведомо невозможно обеспечить финансовыми средствами;
- определять оптимальные источники и способы финансирования программ, ориентироваться на внебюджетные источники; сокращать по возможности участие администрации своими средствами в каждом проекте (в некоторых случаях участие желательно для стимулирования остальных участников финансирования и сохранения контроля над проектом);
- стремиться к формированию такого графика финансирования, который бы максимально отвечал целям оптимизации заемной политики и деятельности по привлечению инвестиций в долгосрочном периоде, учитывал законодательные ограничения по привлечению средств;
- обеспечивать максимальную взаимосвязь проектов для облегчения процесса привлечения займов и инвестиций.

Эти требования должны быть учтены при отборе проектов для составления выполнимого инвестиционного портфеля муниципального образования. Обеспечить их выполнение — функция подразделения проектного финансирования. После составления графика финансирования становится возможным спланировать мероприятия по привлечению средств, предусмотренных графиком инвестиционного портфеля (осуществление займов, переговоры с инвесторами и т.д.). Планирование этой деятельности — также функция подразделения проектного финансирования.

**В**

Сформированный проект инвестиционного портфеля муниципального образования выносится на утверждение Экспертным советом, на заседании которого, помимо его членов, должны присутствовать руководители структурных подразделений подсистемы развития администрации, а также руководители целевых программ.

В инвестиционном портфеле муниципального образования необходимо выделить несколько крупных типовых групп. Это могут быть:

- программа ипотечного жилищного кредитования;
- крупные коммерческие проекты муниципального образования;
- программы реконструкции и модернизации предприятий;
- социальные программы и программы ЖКХ;
- межрегиональные проекты и программы. Для каждой группы, как правило, существуют специфические инвестиционные технологии и определенные доли и схемы участия городской администрации.

Первоначальное разнесение проектов по группам и форма участия в них городской администрации определяется на этапе анализа в подразделении экспертизы и контроля, затем корректируется в ходе совещаний групп разработчиков программ и утверждения на Экспертном совете.

Перед заседанием Экспертного совета специалисты подсистемы развития, а также, в случае необходимости, и другие эксперты (например, специалисты АГР) готовят краткие письменные аналитические заключения для членов совета.

Члены Экспертного совета знакомятся до заседания с представленной информацией. На самом заседании должны присутствовать лица, способные дать дополнительные разъяснения. В случае необходимости возможен устный доклад какого-либо из участников заседания по своему вопросу.

## **ВЫВОДЫ и основные идеи**

1. Программы развития территории делятся на две группы: «вертикальные», т.е. направленные на достижение стратегических целей в соответствии с приоритетами развития муниципальных образований, и «горизонтальные», направленные на достижение своевременного и оптимального обеспечения ресурсами «вертикальных» программ.

2. Участники разработки программ объединяются в следующие целевые подразделения: рабочая группа, группа проектного финансирования, информационно-аналитическое подразделение, подразделение стратегического планирования, подразделение экспертизы и контроля и подразделение социального мониторинга. Каждое подразделение имеет свои строго определенные функции.

Сформированная целевая программа проходит экспертизу в подразделении стратегического планирования, в подразделении экспертизы и в администрации группой специалистов.

3. Описание проектов в портфеле программ должно включать в себя обоснование необходимости каждого из проектов, его цели, типа, а также итоги маркетингового исследования, технико-экономическое обоснование, оценки экспертов. Каждый проект должен отвечать критериям, среди которых важное значение имеет их социально-экономическая эффективность, кадровые, организационные и технические ресурсы, необходимые для его реализации. По каждому проекту разрабатывается бизнес-план, определяются денежные потоки, которые возникнут при его реализации.



### **Задание 10**

1. *Разработайте примерное положение о рабочей группе по составлению проекта.*
  2. *По каким признакам следует делать отбор проектов программ развития территорий?*
- 

### **Контрольные вопросы:**

1. Назовите виды программ развития муниципального образования.
2. Как осуществляется формирование целевых программ?
3. Что означает «межведомственная целевая программа»?
4. В чем состоят функции разработчиков целевых программ?
5. Из каких подразделений целесообразно создавать рабочую группу?
6. Для чего нужны «портфели» программ?

### **Библиографический список**

*основной:*

1. Система муниципального управления: Учебник / Под ред. В.Б. Зотова. — СПб.: Питер, 2005. — 493 с.
2. Муниципальное управление: Учеб. пособие для вузов / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов и др. — М.: Муниципальный мир, 2002. — 560 с.
3. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управления. — М.: Финансы и статистика, 2004.

*дополнительный:*

4. Таболин В.В., Емельянов А.С., Черногор Н.И. Экономика города. Правовой аспект. — М.: Финансы и статистика, 2004. — 144 с.
5. Муниципальная собственность и инвестиции. Научно-практическое издание. — М.: Российский научный центр государственного и муниципального управления, 2003. — 328 с.
6. Развитие предпринимательства в системе местного самоуправления / Под общей ред. Э. Маркварт. — М.: Муниципальная власть, 2000. — 600 с.
7. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. — Обнинск: Институт муниципального управления, 1995.
8. Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления (Учебное пособие). — М.: Дело, 2006.
9. Местное самоуправление и муниципальное управление. 100 вопросов – 100 ответов. Словарь-справочник. / Под ред. В.Б. Зотова /. М.: «ЮгоВосток-Сервис», 2005.
10. Муниципальная наука: теория, методология, практика /Академия наук социальных технологий и местного самоуправления, отделение РАЕН Инноватика социального управления. Под ред. В.Н. Иванова. — М.: Муниципальный мир, 2003.
11. Сборник типовых вопросов и ответов по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (схемы, таблицы, пояснения). Министерство регионального развития РФ. — М.: Изд-во «Проспект», 2005
12. Шрейдер В.Ф. Местное самоуправление как институт социальной политики. Монография. — М.: Независимый институт гражданского общества, 2005.

## Глава 11. Привлечение инвестиций в социально-экономическое развитие муниципального образования

### План:

- §1. Роль инвестиций в социально-экономическом развитии муниципальных образований и условия их привлечения.
- §2. Маркетинг территории муниципального образования.
- §3. Муниципальные займы.

### §1. Роль инвестиций в социально-экономическом развитии муниципальных образований и условиях их привлечения

(Роль инвестиций в социально – экономическом развитии)

Реализация планов социально-экономического развития муниципальных образований, а также отдельных целевых программ требует привлечения инвестиций. Муниципальная власть заинтересована в привлечении инвестиций на свою территорию. Кроме решения конкретных задач каждого инвестиционного проекта, инвестиции обеспечивают занятость населения и пополнение местного бюджета. Деятельность органа местного самоуправления по привлечению и наиболее эффективному использованию средств, вкладываемых на территории муниципального образования, составляет суть *муниципальной инвестиционной политики*.

**NB**

Под инвестициями понимаются денежные средства, ценные бумаги, иное имущество и права, имеющие денежную оценку и вкладываемые в целях получения прибыли или иного полезного эффекта.

Под инвестиционной деятельностью понимаются вложение средств (инвестирование) и практические действия по их использованию. Законодательную базу инвестиционной деятельности в РФ составляют федеральные законы «О бюджете развития РФ», «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений», «Об иностранных инвестициях в РФ».



Различают два вида инвестиций — инвестиции в форме капитальных вложений, обеспечивающие воспроизводство основных средств, и портфельные инвестиции (приобретение ценных бумаг), обеспечивающие воспроизводство финансовых средств. Для муниципальных образований основную роль играют капиталовложения — затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих объектов, приобретение оборудования, проектно-изыскательские работы и т.д.

Для привлечения инвестиций на территорию муниципального образования необходимы как объективные, так и субъективные условия и предпосылки. К **объективным** предпосылкам относятся реальные экономико-географические и иные факторы, связанные с расположением территории. Они составляют *инвестиционный потенциал* данной территории и могут представлять интерес для инвесторов. К **субъективным** факторам такого рода относится деятельность муниципальной власти по раскрытию этого потенциала и привлечению инвестиций на свою территорию.



Инвестиционный потенциал территории складывается из ряда факторов:

- выгодное географическое положение,
- транспортная доступность,

- наличие достаточных и эффективных природных ресурсов,
- состояние окружающей среды,
- «цена» рабочей силы,
- наличие квалифицированных кадров,
- научно-техническая, проектная, образовательная база,
- уровень качества жизни населения,
- емкость потребительского рынка,
- другие факторы.

Инвесторы всегда тщательно изучают инвестиционный потенциал территории, но, прежде всего, его должна хорошо изучить и представлять инвесторам муниципальная власть. Для этого она должна знать, в каком направлении будет развиваться экономика муниципального образования, т.е. иметь стратегический план развития, который можно продемонстрировать инвесторам.



Субъективные условия и предпосылки привлечения инвестиций на территорию муниципального образования связаны с регулирующей деятельностью органов местного самоуправления. Здесь могут иметь место две ситуации.

**В первом случае**, когда в качестве инвесторов выступают организации немunicipальной формы собственности, роль органов местного самоуправления сводится к созданию благоприятных условий для инвестиционной деятельности, что предполагает:

- исследование инвестиционного потенциала территории муниципального образования и представление его результатов потенциальным инвесторам или маркетинг территории (подробнее об этом см. ниже);
- выделение земельных участков для строительства, обеспечение возможности подключения к инженерным и транспортным коммуникациям;
- экспертиза и согласование проектной документации на строительство с точки зрения интересов местного сообщества;
- установление льгот по уплате местных налогов, льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности;
- защиту интересов инвесторов;
- расширение использования средств населения и иных внебюджетных источников для финансирования жилищного и социально-культурного строительства.



**Во втором случае** органы местного самоуправления напрямую участвуют в инвестиционной деятельности. Наряду с перечисленными мерами по созданию благоприятных условий для инвестирования, такое участие предполагает:

- использование средств местных бюджетов для полного или частичного финансирования инвестиционных проектов;
- разработку и утверждение инвестиционных проектов, осуществляемых за счет или с участием бюджетных средств;
- привлечение для инвестиционной деятельности кредитных ресурсов путем выпуска муниципальных займов;

- проведение конкурсов исполнителей, экспертизы и отбора инвестиционных проектов.

Контроль над целевым и эффективным использованием средств местных бюджетов, направляемых на капитальные вложения, осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

Важным направлением инвестиционной политики органов местного самоуправления является работа по включению инвестиционных проектов, важных для жизнеобеспечения муниципального образования, в федеральные и региональные инвестиционные программы. Эта работа особенно актуальна для таких сфер, как снос ветхого жилья, коммунальная энергетика, социальная сфера и т.п. Как правило, мероприятия федеральных и региональных программ финансируются из бюджетов нескольких уровней на основе долевого участия. При участии местной администрации в финансировании инвестиционных проектов на уровне всей страны или субъектов РФ их разработка и утверждение согласовываются с представительным органом местного самоуправления.

## §2. Маркетинг территорий муниципального образования

(Маркетинг территории муниципального образования)



Под **маркетингом территории** понимается деятельность органов местного самоуправления, направленная на создание, развитие, эффективное продвижение и использование конкурентных преимуществ территории в интересах привлечения внутренних и внешних инвесторов.



В условиях рыночной экономики этот процесс носит стихийный характер и его результат во многом зависит от случайных факторов. Здесь происходит то же, что и на товарном рынке: выигрывает тот, кто предлагает лучший товар за меньшую цену. Маркетинг территории муниципального образования преследует главной целью формирование и улучшение имиджа муниципального образования, его престижа, деловой и социальной конкурентоспособности, обеспечивающей возможность привлечения инвестиций для более эффективного решения проблем социально-экономического развития.

В основе маркетинга территории муниципального образования, согласно мировой практике маркетинга, лежат четыре компонента: продукт, цена, позиционирование, продвижение. Применение этого подхода к муниципальному маркетингу характеризуется следующим.

**Маркетинговым продуктом** в муниципальном образовании является его инвестиционный потенциал.

**Цена** продукта (инвестиционного потенциала территории) определяется с учетом того, что в стоимости каждого инвестиционного проекта есть две составляющих: одна зависит от технологических характеристик самого объекта строительства, другая от условий его размещения. Именно вторая составляющая определяется условиями конкретного муниципального образования. Она включает в себя: транспортные расходы, расходы, связанные с выбором и подготовкой площадки, стоимость местных строительных материалов, стоимость и время оформления необходимых документов, доступность и своевременность получения достоверной информации. Как производитель любого товара ищет пути снижения его себестоимости, так и муниципальная власть должна искать пути снижения расходов возможных инвесторов, связанных с использованием территории.



**Позиционирование** маркетингового продукта. Для потенциальных инвесторов важно знать, какие товары или услуги выгоднее всего производить на той или иной террито-



рии. Им необходима информация о потребительском рынке и уровне производства, которая будет формировать интерес к территории.

**Продвижение** маркетингового продукта. Для муниципального маркетинга означает проведение грамотной рекламной кампании, чтобы как можно лучше использовать имеющиеся возможности в целях привлечения инвесторов. С этой целью необходимо определить каналы продвижения информации, разработать формы и объемы доносимой информации, определить степень ее воздействия на инвесторов и вносить в свои действия своевременные изменения.

**Одним** из направлений привлечения инвесторов могут стать объекты незавершенного строительства. В этом случае необходима полная инвентаризация таких объектов, оценка степени строительной готовности, возможностей их перепрофилирования с учетом стратегических целей развития муниципального образования. **Другое** возможное направление — высвобождающиеся в результате сокращения производства здания цехов и промышленных предприятия с транспортными подходами и инженерной инфраструктурой. И здесь муниципальной власти необходимы четкий перечень и технические характеристики таких зданий, а также соглашения с их собственниками о возможном размещении новых производств по инвестиционным проектам.

**Третье** возможное направление привлечения инвесторов — использование ноу-хау мирового уровня. Такие разработки и технологии имеются в ряде муниципальных образований с развитым научным потенциалом. Крайне важно знать об имеющихся разработках, провести их соответствующую экспертизу, осуществить рекламу.

Для реализации целей муниципального маркетинга необходим ряд условий:

- поддержка и понимание со стороны органов власти субъекта РФ;
- поддержка инвестиционных начинаний деловыми кругами и общественностью;
- создание «команды» из людей, понимающих поставленную задачу и владеющих маркетинговыми технологиями, а также грамотных экономистов и финансистов.

### §3. Муниципальные займы

Случаи, когда внешний инвестор полностью финансирует инвестиционный проект, достаточно редки. Чаще всего определенную долю инвестиционных расходов, в основном в объекты инфраструктуры, приходится нести муниципальному образованию. Существуют также программные мероприятия (в основном социального назначения), непривлекательные для внешних инвесторов. Финансировать такие мероприятия приходится за счет средств муниципального бюджета. В связи с этим возникает проблема поиска дополнительных источников средств.

Основным способом привлечения финансовых ресурсов для инвестирования подобных программных мероприятий являются муниципальные займы.

(Муниципальные займы)

Федеральный закон №131 - ФЗ. предоставляет муниципальным образованиям право на привлечение заемных средств, в т.ч. за счёт выпуска ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом муниципального, образования в соответствии с действующим законодательством.

**NB**

Специфика муниципальных займов состоит в том, что их цель — решение местных проблем — существенно отличается от целей других эмитентов. Основные держатели муниципальных облигаций и жилищных сертификатов (жители муниципального обра-

зования, а также расположенные на его территории предприятия и учреждения) заинтересованы именно в решении проблем, ради которых выпускаются займы, а не в получении дивидендов по займу. Они должны быть готовы получить всю или часть своей выгоды иным, не денежным способом, а, например, квартирами или объектами муниципальной инфраструктуры, которыми они в дальнейшем будут пользоваться. Муниципальный заем в этом смысле малопривлекателен для внешних инвесторов.

Алгоритм выпуска муниципального займа включает ряд этапов:

1. Подготовка обоснования целесообразности выпуска займа, его условий, проведение организационных мероприятий по подготовке к выпуску займа.
2. Утверждение представительным органом местного самоуправления нормативных документов по выпуску, условиям погашения и гарантиям по займу.
3. Подготовка проспекта эмиссии займа и его регистрация в Минфине РФ.
4. Утверждение главой администрации муниципального образования официального текста проспекта эмиссии.
5. Формирование залогового фонда для обеспечения гарантий займа (в тех случаях, когда заем должен быть обеспечен не только местным бюджетом, но и иными активами муниципального образования) и фонда обслуживания текущих платежей по займу.
6. Организация размещения займа.



Для организации размещения займа привлекается специальная организация и банк. После размещения муниципальных облигаций не менее сложными процедурами являются управление займом в процессе его исполнения, обеспечение координации взаимодействия участников займа, мониторинг, своевременное предотвращение рисков. От уровня выполнения этой работы будет зависеть конечный результат.

С вопросом привлечения средств тесно связан вопрос отбора наиболее эффективных инвестиционных предложений. Если инвестор сам исполняет свой проект, никакой проблемы не возникает. Однако когда инвесторов много, в роли распорядителя средствами муниципального бюджета, включая заемные средства, выступает местная администрация.

**NB**

Порядок размещения на конкурсной основе средств местных бюджетов и заемных средств для финансирования инвестиционных проектов утверждается представительным органом муниципального образования. При участии органов местного самоуправления в финансировании инвестиционных проектов, осуществляемых федеральными органами государственной власти и субъектами РФ, их разработка и утверждение осуществляются по согласованию с органами местного самоуправления. Последние гарантируют всем субъектам инвестиционной деятельности равные права при осуществлении инвестиционной деятельности и гласность при обсуждении инвестиционных проектов. Однако, выбирая исполнителей, муниципальная власть должна учитывать определенные требования к инвесторам, претендующим на получение муниципальных инвестиций, и к победителям конкурсов инвестиционных проектов.

Требования к претендентам на получение муниципальных инвестиций:

- ведение реестра акционеров независимым регистратором;
- наличие у претендентов бизнес-планов на перспективу;
- переход на международные стандарты ведения бухучета.

Критерии отбора инвестиционных проектов:



- соответствие целей проекта стратегическим направлениям развития муниципального образования;
- значимость проекта для решения задач, предусмотренных федеральными и региональными программами;
- возможность сохранения или создание новых рабочих мест;
- сохранение и развитие научно-технического потенциала территории.

Бизнес-планы претендентов на реализацию проекта должны быть подвергнуты всесторонней экспертизе, по результатам которой принимается решение о допуске проекта к конкурсу на получение муниципальных инвестиций. Конкурс проводится после проведения экспертизы. С его победителем заключается договор о предоставлении заемных средств на возвратной и платной основах. Возврат и уплата процентов за полученные бюджетные средства должны иметь надлежащее обеспечение. В качестве его могут выступать: залог ликвидного имущества, гарантия банка, поручительство третьих лиц, обладающих необходимыми денежными средствами или ликвидным имуществом.

Бизнес-план заемщика по реализации инвестиционного проекта придал к договору и подписывается обеими сторонами. Финансирование инвестиционных проектов начинается после официального решения о включении их в перечень муниципальных инвестиционных программ.

## **ВЫВОДЫ и основные идеи**

1. Суть муниципальной инвестиционной политики состоит в деятельности органа местного самоуправления по привлечению и наиболее эффективному использованию средств, вкладываемых на территории муниципального образования.
2. Для привлечения инвестиций на территорию муниципального образования необходимы как объективные, так и субъективные условия и предпосылки. К объективным относятся природно-климатические, экономические, демографические и другие факторы. Они составляют инвестиционный потенциал территории. К субъективным факторам относится деятельность муниципальной власти по раскрытию этого потенциала и привлечению инвестиций на свою территорию.
3. В основе маркетинга территории муниципального образования лежат четыре компонента: продукт, цена, позиционирование и продвижение. Продукт муниципального образования — это его инвестиционный потенциал. Цена продукта зависит от технологических характеристик проекта и от условий его размещения. Позиционирование маркетингового продукта — это информирование о потребности рынка и уровне производства. Продвижение — организация рекламной кампании.
4. Специфика муниципальных займов состоит в том, что их цель — решение местных проблем. Основные держатели муниципальных облигаций и жилищных сертификатов заинтересованы именно в решении проблем, ради которых выпускаются займы, а не в получении дивидендов по займу.



### **Задание 11**

*В чем может состоять инвестиционная привлекательность вашего муниципального образования?*

---

### **Контрольные вопросы:**

1. Что такое «инвестиция»?
2. Как вы понимаете «инвестиционный потенциал»?
3. Из каких компонентов состоит маркетинговый продукт территорий муниципального образования?
4. В чем состоит специфика муниципального займа?
5. Каков порядок размещения муниципального займа?
6. Что означает «позиционирование маркетингового продукта»?
7. Что означает «продвижение маркетингового продукта»?

### **Библиографический список**

*основной:*

1. Система муниципального управления: Учебник / Под ред. В.Б. Зотова. — СПб.: Питер, 2005. — 493 с.
2. Князева И.В. Маркетинг территории. Учебно-методический комплекс для дистанционного обучения. — Новосибирск: СибАГС, 2005. — 128 с.
3. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управления. — М.: Финансы и статистика, 2004.

*дополнительный:*

4. Инвестиционная политика на территории муниципального образования / Под общей ред. В.И. Шеина. — М.: Муниципальная власть, 2001.
5. Развитие предпринимательства в системе местного самоуправления. Учебное пособие / под общей ред. Э. Маркварта. — М.: Муниципальная власть, 2000. — 600 с.
6. Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления (Учебное пособие). — М.: Дело, 2006.
7. Местное самоуправление и муниципальное управление. 100 вопросов – 100 ответов. Словарь-справочник. / Под ред. В.Б. Зотова /. М.: «ЮгоВосток-Сервис», 2005.
8. Муниципальная наука: теория, методология, практика / Академия наук социальных технологий и местного самоуправления, отделение РАЕН Инноватика социального управления. Под ред. В.Н. Иванова. — М.: Муниципальный мир, 2003.
9. Сборник типовых вопросов и ответов по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (схемы, таблицы, пояснения). Министерство регионального развития РФ. — М.: Изд-во «Проспект», 2005
10. Шрейдер В.Ф. Местное самоуправление как институт социальной политики. Монография. — М.: Независимый институт гражданского общества, 2005.

## Глава 12. Межмуниципальное сотрудничество

### План:

§1. Общероссийские объединения муниципальных образований и советы муниципальных образований субъектов РФ.

§2. Межмуниципальные хозяйственные объединения и некоммерческие организации муниципальных образований.

### §1. Общероссийские объединения муниципальных образований и советы муниципальных образований субъектов РФ



В соответствии с Федеральным законом № 154 - ФЗ. для повышения эффективности деятельности и объединения усилий при решении совместных проблем муниципальные образования вправе создавать ассоциации. .

На основе этого. в настоящее время в Российской Федерации действует несколько видов объединений муниципальных образований: общероссийские союзы (например, Союз Российских городов. Союз малых городов России), межрегиональные ассоциации (Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов, Ассоциация городов Юга России), региональные центры (Ассоциация городов Иркутской области, Ассоциация городов Ленинградской области) и специализированные ассоциации (Ассоциация закрытых административно-территориальных образований Минобороны и Миноборонпрома РФ).

(Межмуниципальное сотрудничество)

**В**

Согласно новому Федеральному Закону № 131-ФЗ в каждом субъекте Российской Федерации в обязательном порядке образуется совет муниципальных образований. Таким образом, нарушаются принципы самостоятельности и добровольности при объединении муниципальных образований, но достигается упорядочивание существующей системы ассоциаций муниципальных образований.

Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации будет осуществляться в соответствии с требованиями Федерального закона «О некоммерческих организациях». В соответствии с приведенным законом регистрация советов муниципальных образований производится органами юстиции субъекта Российской Федерации. Статус и полномочия объединений муниципальных образований определяется учредительными документами (например, уставами советов муниципальных образований), советы муниципальных образований не смогут самостоятельно расширять свою компетенцию или получать полномочия от органов местного самоуправления. Советы муниципальных образований могут проводить съезды, а в период между съездами руководство осуществляют их президиумы (комитеты).



Закон № 131-ФЗ четко определяет компетенцию съезда совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Как высший руководящий орган он будет вправе утверждать устав, вносить в него соответствующие изменения и дополнения, определять размеры и порядок уплаты членских взносов, избирать органы управления и т.п.

Впервые на федеральном уровне определена компетенция объединений муниципальных образований. До настоящего времени полномочия органов управления объединений муниципальных образований закреплялись в законах субъектов Российской Федерации и уставах ассоциаций муниципальных образований.

**NB**

Новый Закон о местном самоуправлении также запрещает совету вмешиваться в деятельность муниципальных образований и ограничивать ее. Совет муниципальных образований призван осуществлять межмуниципальное сотрудничество на территории субъекта Российской Федерации, представлять и защищать интересы муниципальных образований в органах государственной власти субъекта Российской Федерации, участвовать в законопроектной работе на региональном уровне, организовывать совместную хозяйственную деятельность, обмениваться опытом и информацией, участвовать в реализации региональных программ, а не контролировать и ограничивать деятельность органов местного самоуправления.



На общероссийском уровне советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации смогут объединиться в единое общероссийское объединение муниципальных образований (ЕОМО). В отличие от существующего многообразия ассоциаций и союзов общероссийского и межрегионального характера планируется создание единого общероссийского объединения. Данное объединение правомочно, если в него войдут советы муниципальных образований не менее двух третей субъектов Российской Федерации. общероссийское объединение муниципальных образований будет вправе представлять предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы. Порядок данного представления должен быть закреплен Указом Президента Российской Федерации.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований призвано способствовать осуществлению межмуниципального сотрудничества, и, соответственно, оно не вправе ограничивать деятельность муниципальных образований и их объединений

## **§2. Межмуниципальные хозяйственные объединения и некоммерческие организации муниципальных образований**

**NB**

Для решения совместных хозяйственных вопросов представительные органы муниципальных образований получают право учреждать межмуниципальные хозяйственные общества. При этом муниципальные образования вправе создавать только два вида хозяйственных обществ: закрытые акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью. Данный перечень является исчерпывающим, т.е. представительный орган муниципального образования не может, например, принять решение о создании межмуниципального открытого акционерного общества.

Закон содержит отсылочные нормы к Гражданскому кодексу и иным федеральным законам, регламентирующим процедуру создания, регистрации и деятельности подобных организаций.

Таким образом, правовое положение межмуниципальных акционерных обществ устанавливается нормами параграфа 2 гл. 4 ГК РФ, а также Федеральным законом от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (с изм. от 13.06.1996 г., 24.05.1999 г., 7.08.2001 г., 21.03.2002 г., 31.10.2002 г.) и Федеральным законом от 8.02.1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (с изм. от 11.07.1998 г., 31.12.1998 г., 21.03.2002 г.).

Регистрацией юридических лиц в соответствии с постановлением Правительства РФ от 17.05.2002 г. № 319 занимается Министерство Российской Федерации по налогам и сборам.

Представительные органы муниципального образования также получают право создавать некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Согласно Федеральному закону «О некоммерческих организациях» под некоммерческой организацией понимается организация, не имеющая извлечение прибыли



в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Автономную некоммерческую организацию приведенный закон определяет как не имеющую членства некоммерческую организацию, учрежденную на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг. Создание фонда также преследует социальные, благотворительные, культурные и иные общественно полезные цели.

131 –й закон содержит отсылочные нормы к Гражданскому кодексу и иным федеральным законам, регламентирующим процедуру создания, регистрации, деятельности и ликвидации подобных организаций.

Создание некоммерческой организации осуществляется по решению учредителей (в данном случае — представительных органов местного самоуправления). Федеральный закон «О некоммерческих организациях» содержит перечень учредительных документов (устав, учредительный договор, решение), которые необходимо зарегистрировать в органах юстиции.

Высшим руководящим органом управления некоммерческой организацией является общее собрание членов, обладающее исключительной компетенцией (например, принятие и изменение Устава организации, определение приоритетных направлений деятельности, создание филиалов и представительств, утверждение финансового плана). Текущее руководство некоммерческой организацией осуществляет исполнительный орган (коллегиальный или единоличный), а контроль за предпринимательской деятельностью — ревизионная комиссия. В случае ликвидации некоммерческой организации создается ликвидационная комиссия.

## **ВЫВОДЫ и основные идеи**

1. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ в каждом субъекте Российской Федерации в обязательном порядке образуется совет муниципальных образований. Этим самым, с одной стороны, нарушается принцип самостоятельности и добровольности при объединении муниципальных образований, а с другой — достигается упорядочение существующей системы ассоциаций муниципалитетов.
2. Деятельность советов муниципальных образований основывается на положениях Федерального закона «О некоммерческих организациях», высшим органом управления является съезд, а между съездами управление осуществляют президиумы. Совет не имеет права вмешиваться в деятельность муниципального образования и ограничивать ее. Совет призван осуществлять межмуниципальное сотрудничество, представлять и защищать интересы муниципальных образований в органах государственной власти, организовывать совместную хозяйственную деятельность, обмениваться опытом работы.
3. Муниципальное образование имеет право создавать для решения совместных хозяйственных вопросов межмуниципальные хозяйственные общества двух видов: закрытые акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью. Представительные органы муниципальных образований могут также создавать автономные некоммерческие организации и фонды. Создание фондов преследует социальные, благотворительные, культурные и иные общественно-полезные цели.



---

## **Задание 12**

1. *Какие цели может преследовать межмуниципальное сотрудничество и как оно может их достичь?*
  2. *Каков порядок создания межмуниципального хозяйственного общества?*
- 

### **Контрольные вопросы:**

1. Как федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» регулировал вопросы межмуниципального сотрудничества?
2. Какие изменения в регулировании межмуниципального сотрудничества внес Федеральный Закон № 131-ФЗ?
3. Для чего нужно межмуниципальное сотрудничество?
4. Какие формы межмуниципального сотрудничества вам известны?
5. С какой целью создаются автономные некоммерческие организации и фонды?

### **Библиографический список**

*основной:*

1. *Система* муниципального управления: Учебник / Под ред. В.Б. Зотова. — СПб.: Питер, 2005. — 493 с.
2. *Комментарий* к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный) / Под ред. А.Н. Костюкова. — Омск: ОмГУ, 2005. — 516 с.

*дополнительный:*

3. *Леоненко И.Г., Дорожинская Е.Н.* Система муниципальных правовых актов. Модельные акты: Учеб. пособие. — Новосибирск, 2005.
4. *Развитие* предпринимательства в системе местного самоуправления. Учебное пособие / Под общей ред. Э. Маркварта. — М.: Муниципальная власть, 2006. — 600 с.
5. *Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н.* Основы местного самоуправления (Учебное пособие). — М.: Дело, 2006.
6. *Местное самоуправление и муниципальное управление. 100 вопросов – 100 ответов.* Словарь-справочник. / Под ред. В.Б. Зотова / М.: «ЮгоВосток-Сервис», 2005.
7. *Сборник типовых вопросов и ответов по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (схемы, таблицы, пояснения).* Министерство регионального развития РФ. — М.: Изд-во «Проспект», 2005
8. *Калинина А.Ю., Соловьев О.В., Сорокин С.П.* Местное самоуправление в современной России: вопросы истории, теории и практики. СПб.: СПбЮИ, 2005.

### **Заключение**

Процесс становления местного самоуправления затянулся уже больше чем на десятилетие. Причина во многом состоит в том, что традиции сложившиеся в течении последнего столетия, состоящие в полном и беспрекословном подчинении нижестоящих органов власти вышестоящим сохраняются, несмотря на Конституцию РФ и федеральные законы. То есть ситуация складывается по формуле «мертвый хватает живого». Эта

ситуация вызвана не только традицией, но и состоянием экономики. Большинство муниципальных образований практически не имеют налогооблагаемой базы, ибо задача по её созданию в прежний период отечественной истории не ставилась. Финансирование жизнедеятельности поселений и районов осуществлялось из государственного бюджета. Других бюджетов в стране не было. Сегодня органы государственной власти осуществляют бюджетное выравнивание, в ходе которого у одних муниципалитетов доходы изымаются, а другим, не имеющим достаточной налогооблагаемой базы, передаются в виде дотаций. Таким образом, муниципалитеты оказываются в зависимости от государственной власти. Самостоятельность, зафиксированная в Конституции РФ, остается иллюзорной.

Вместе с тем, нельзя не заметить, что и в этих условиях многие муниципалитеты начинают вставать на ноги. Отнюдь не однозначно укреплялась бы местная власть, если бы была полностью самостоятельной. Очевидно, некоторые, весьма немногочисленные муниципальные образования развивались бы и при полной самостоятельности. Однако основная масса нуждается в поддержке. Особенно это касается муниципальных образований поселений остро нуждаются не только в финансовой поддержке, но и в решении организационных вопросов по всему предметному полю муниципальной деятельности.

Данное учебное пособие, ориентированное на студентов и слушателей переподготовки СибАГС, вполне может служить «справочным пособием» для практически действующих муниципальных служащих. Логика изложения материала выстроена так, как если бы вновь избранный глава муниципального образования пошагово приступал к исполнению своих обязанностей.

Все начинается с изучения нормативной правовой базы, затем следует разобраться с территорией муниципального образования и всем тем, что на этой территории находится и, прежде всего, с землей. Следом идет проблема формирования органов местного самоуправления. В комплексе дано подробное разъяснение специфики исполнительного и представительного органов власти, порядок избрания или назначения главы местной администрации, сильных и слабых сторон назначения главы администрации представительным органом. Подробно излагается положения Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», основное содержание муниципальной кадровой политики. Предлагается опыт по формированию кадрового состава местной администрации.

Учитывая то, что основной продукцией деятельности местных органов власти являются нормативно – правовые акты, в пособии приводится порядок разработки и принятия постановлений главы администрации, других нормативных актов. Большое место уделено финансово - экономической части в деятельности местных органов власти, хотя это и не являлось главной задачей данного пособия. Проблема привлечения инвестиций на территорию муниципального образования остается проблемой номер один. Здесь же в логической увязке даются рекомендации по разработке перспективного плана социально –экономического развития. Рекомендации построены на основе изучения опыта работы администрации города Одинцово Московской области.

Процесс становления местного самоуправления затянулся прежде всего потому, что местное самоуправление, являясь социально – политическим институтом по своей сути, получило однобокое развитие. Развивалось, причем весьма неоднозначно, законодательство. то есть политическая составляющая. А что касается социальной составляющей, то ею полностью пренебрегли. А без этого, без непосредственного участия самого населения в решении местных дел, о самоуправлении говорить не приходится. Опыт последних лет показал, что было бы наивно надеяться на то, что население возьмет под свою ответственность все проблемы своей территории, лишь только будет

принят соответствующий закон. Очевидно, необходим этап привыкания к новой системе власти, на протяжении которого люди бы почувствовали, что это их власть и прониклись доверием к ней. А для этого нужны «живые» положительные результаты. Чем лучше будут эти результаты, тем больше будет доверия к главе, депутатам, аппарату местной администрации. Следовательно, на первых парах не избежать определенной централизации, другими словами концентрации финансовых, экономических, кадровых ресурсов для решения насущных задач...Посредством распыления средств, несмотря на актуальность принципа subsidiarity, на серьезный успех рассчитывать нельзя.

Данное учебное пособие не выходит за рамки законодательства о местном самоуправлении, автор и не пытался оспорить правомерность, определённых законом, отношений между муниципальными образованиями поселения и муниципального района, ставилась задача помочь понять сущность местной власти и порядок реализации полномочий. Как это удалось сделать судить читателю.