

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ МИД РФ

Кафедра Государственного управления и национальной
безопасности

Нормативно-правовое обеспечение и организация муниципального управления

Время: 2 учебных часа (90 мин)



Литература для самостоятельной работы

1. Конституция Российской Федерации.
2. Европейская Хартия о местном самоуправлении.
3. Федеральный закон №131-ФЗ от 6.10.2003г.” Об общих принципах организации местного самоуправления.
4. Васильев А.А. Муниципальное управление.
5. Муниципальный менеджмент. Учебное пособие для вузов.





1.Нормативно-правовое обеспечение муниципального управления

Этапы развития федерального законодательства о местном самоуправлении

1 этап (1990-1993)
Формирование основ организации местного самоуправления в РФ

2 этап (1993-1995)
Реформирование системы местного самоуправления

3 этап (1995-2003)
Развитие правовой основы местного самоуправления

4 этап (2003-н.в.)
Реализация Закона РФ 131-ФЗ

Закон СССР Об общих началах местного самоуправления(1990г)

Закон РСФСР О местном самоуправлении РСФСР(1991)

Указы Президента РФ О реформе местного самоуправления РФ(1993)

Закон РФ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ(154ФЗ-1995)

Закон РФ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ(131ФЗ-2003)

Практика применения ФЗ-154 выявила ряд проблем:

- нечёткость в определении компетенции муниципальных образований;
- неопределённость территориальной организации местного самоуправления;
- возможность формирования структуры органов местного самоуправления, несоответствующей реальным задачам;
- несоответствие ресурсов исполняемым обязанностям;
- удалённость органов местного самоуправления от населения ;
- слабость механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.



Источники муниципального права

- * Указы Президента РФ, содержащие нормы муниципального права и действующие в н.в.
- * Нормативные постановления палат ФС РФ по вопросам местного самоуправления.
- * Постановления Правительства РФ, содержащие нормы муниципального права
- * Постановления и другие акты Конституционного суда РФ, касающиеся местного самоуправления.



Правовые основы местного самоуправления

Правовые основы местного самоуправления

Конституция РФ

Международно-правовые документы

Федеральное законодательство

Законодательство субъектов РФ

Конституция РФ



Статья 3 — народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Статья 12 — в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Статья 8 — в Российской Федерации признается и защищается муниципальная собственность.

Глава 8 — основы осуществления местного самоуправления в РФ;
гарантии местного самоуправления.

Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации

Предмет регулирования	Статья	Пункт	Содержание конституционных норм
Глава 1. Основы конституционного строя			
Статус местного самоуправления	3	2	Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.
	12		В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.
Муниципальная собственность	8	2	В Российской Федерации признается и защищается муниципальная собственность.
	9	2	В муниципальной собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы.

Глава 2. Права и свободы человека и гражданина

Основные права и свободы	18		Основные права и свободы определяют деятельность органов местного самоуправления.
	24	2	Органы местного самоуправления, их должностные лица, обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления, с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.
	32	2	Право гражданина избирать и быть избранным в органы местного самоуправления.
	33		Право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.
Право на жилище	40	2	Органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.
		3	Обязанность предоставлять жилье малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, из муниципальных жилищных фондов — бесплатно или за доступную плату.
Право на медицинскую помощь	41	1	Бесплатность оказания медицинской помощи в муниципальных учреждениях здравоохранения за счет соответствующих бюджетов, страховых взносов, других поступлений.
Право на образование	43	1	Общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях.
		2	Бесплатность высшего образования в муниципальном образовательном учреждении на конкурсной основе.

Глава 3. Основы федерального устройства

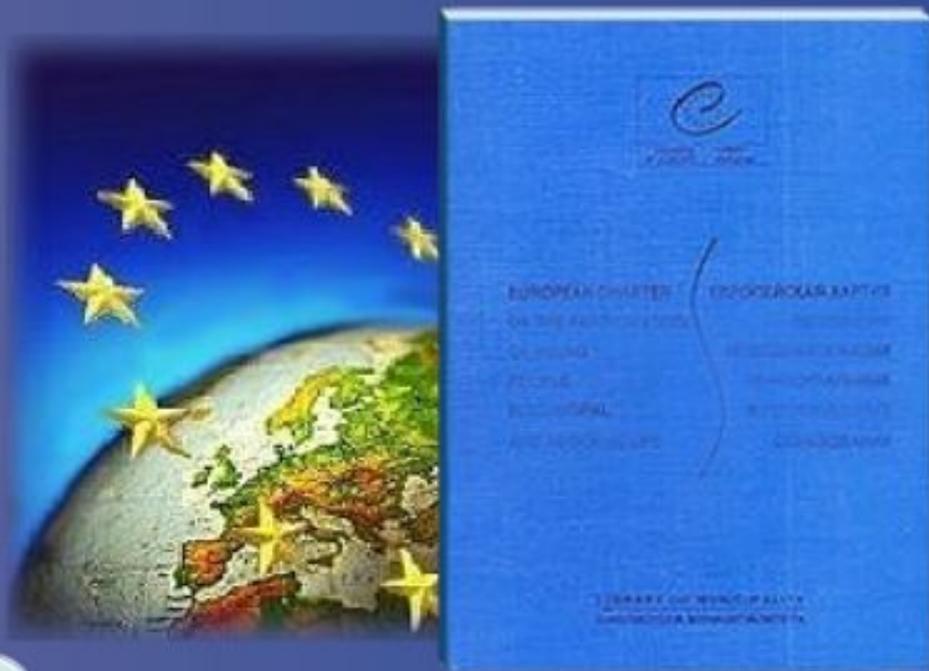
Установление принципов организации местного самоуправления	72	1	Установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.
--	----	---	--

Глава 8. Местное самоуправление

Сфера деятельности	130	1	Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.
Форма осуществления	130	2	Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.
Территории	131	1.2	Местное самоуправление осуществляется в городских сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.
Структура органов	131	1	Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.
Задачи и функции	132	1	Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.
Выполнение государственных полномочий	132	2	Органы местного самоуправления в соответствии с законом могут наделяться отдельными государственными полномочиями, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.
Гарантии прав	133		Гарантируется право на местное самоуправление, на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Вводится запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Международно-правовые документы

**Европейская хартия о местном самоуправлении,
принятая Советом Европы 15 октября 1985 г.**



Международно-правовые нормы, которые отражают общие тенденции развития муниципально-правовых отношений в большинстве развитых государств мира.

подписана Российской Федерацией в 1996 г. и ратифицированная Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». Для Российской Федерации хартия официально вступила в силу 1 сентября 1998 г.

Документы международного права

Европейская Хартия о Местном
Самоуправлении

Европейская Хартия Городов
(европейская программа городской
политики- принята 18 марта 1992г.в
Страсбурге

1 часть
Положения содержащие
принципы местного
самоуправления

2 часть
Объём обязательств,
которые
участники могут взять на
себя

3 часть
Нормы, включаемые в
Конвенции,
разрабатываемые
под эгидой Совета Европы

Цель Европейской хартии о местном самоуправлении — создать отсутствовавшие ранее общеевропейские нормативы определения и защиты прав местных органов власти, ведь именно эти органы находятся ближе всего к гражданам и предоставляют им возможность активно участвовать в принятии решений, затрагивающих их повседневную жизнь

Европейская хартия о местном самоуправлении — конечный результат ряда инициатив и многолетней законотворческой работы в рамках Совета Европы. В этот документ включены международно-правовые нормы, которые отражают общие тенденции муниципально-правовых отношений в большинстве развитых государств

2 часть

1 часть

Положения содержащие принципы местного самоуправления

обосновывается необходимость конституционных и правовых основ местного самоуправления, формируется концепция и устанавливаются принципы, регламентирующие характер и объем полномочий местных органов власти. Последующие статьи касаются защиты границ самоуправляющихся территорий, обеспечения автономии местных властей (в отношении их административных структур и найма компетентного персонала), определения условий для замещения выборных должностей в местных органах власти

Объём обязательств, которые участники могут взять на себя

В связи с намерением обеспечить реальное равновесие между защитой основных принципов и гибкостью, необходимой для учёта правовых и организационных особенностей государств — членов Совета Европы, допускается исключение определённых положений хартии, но это касается только положений, признанных необязательными к исполнению. Таким образом, в хартии содержится компромисс: с одной стороны, признаётся факт, что местное самоуправление затрагивает структуру и организацию всего государства, управление которым составляет главную задачу центрального правительства, а с другой — утверждается минимальный набор основных принципов, соблюдаемых при функционировании любой демократической системы местного самоуправления. Обязательства участников хартии могут быть расширены после устранения соответствующих преград. Закреплённые в хартии принципы местного самоуправления распространяются на все уровни или категории местного самоуправления в каждом из государств — членов Совета Европы, а также с соответствующими изменениями — на органы управления на региональном уровне. В особых

случаях участники вправе исключать

3 часть

Нормы, включаемые в Конвенции, разрабатываемые под эгидой Совета Европы

(порядок подписания, ратификации, вступления в силу, денонсации указанного документа и т.п.).

Европейская хартия о местном самоуправлении установила, что органы местного самоуправления составляют одну из главных основ любого демократического строя, а право граждан участвовать в ведении государственных дел относится к важнейшим демократическим принципам современного правового государства

Правовые нормы хартии, сформулированные в общей форме, носят рекомендательный характер, но их соблюдение — обязательное условие для присоединения к ней любого государства Европы

Оценивая реализацию требований хартии, выделяют несколько групп основополагающих положений, относящихся к конституционным основам местного самоуправления, сфере его компетенций, территориальным, организационным и финансовым основам, правовым гарантиям и контролю над деятельностью муниципальных образований

Некоторые теоретические положения Европейской хартии о местном самоуправлении следует считать теоретическим обоснованием современной концепции муниципальной реформы в России.

В федеральных и региональных актах Российской Федерации реализованы требования хартии по содержанию местного самоуправления, включая такие положения, как выборность местных органов, сочетание форм прямой и представительной демократии(пункт 1 статьи 3);

самостоятельное принятие решений, свободный выбор средств и способов осуществления собственных инициатив в пределах установленной компетенции (пункт 2 статьи 4); полные и исключительные полномочия представительных органов местного самоуправления, гарантии невмешательства в их деятельность, если этого не требует закон (пункт 4 статьи 4)

расширение компетенции путем делегирования дополнительных государственных полномочий с передачей соответствующих ресурсов (пункт 5 статьи 4); согласованное принятие государственными органами решений, связанных с регулированием отдельных отношений в сфере местного самоуправления (пункт 6 статьи 4).

Федеральное законодательство

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.



Раскрыты основные понятия в сфере местного самоуправления, определена роль данного института в осуществлении народовластия, а также закреплены права граждан на осуществление местного самоуправления.

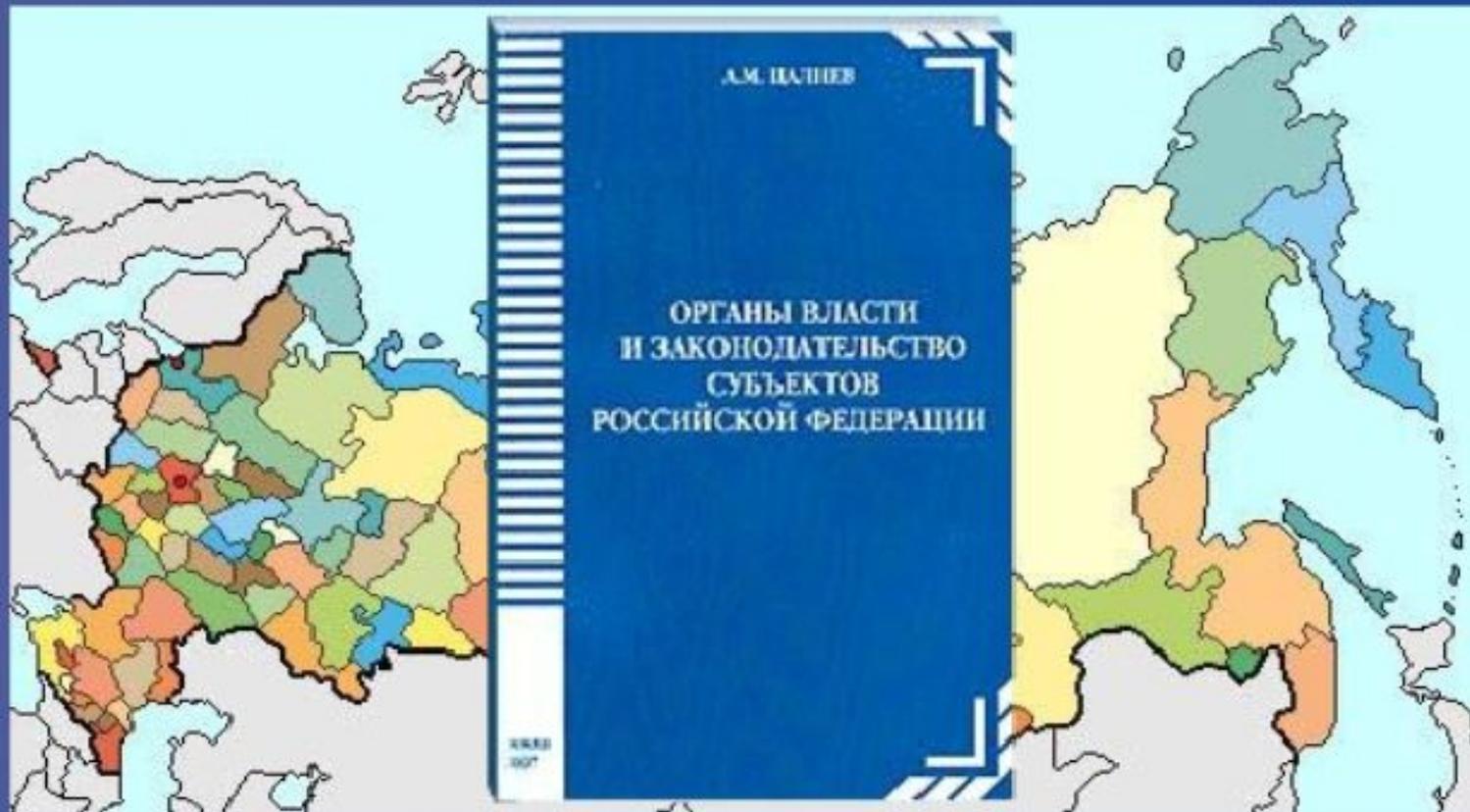
Федеральное законодательство



Структура Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Глава	Статья	Наименование
1	1–9	Общие положения
2	10–13	Принципы территориальной организации местного самоуправления
3	14–18	Вопросы местного значения
4	19–21	Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями
5	22–23	Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления
6	34–42	Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления
7	43–48	Муниципальные правовые акты
8	49–65	Экономическая основа местного самоуправления
9	66–69	Межмуниципальное сотрудничество
10	70–78	Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью
11	79–82	Особенности организации местного самоуправления
12	83–86	Переходные положения

Законодательство субъектов РФ



Региональные правовые акты

- * **Постановление главы Правительства - нормативный акт, содержащий решение основных вопросов своей компетенции и принимаемый им единолично**
- * **Распоряжение главы Правительства - оперативно-распорядительный акт, принимаемый единолично главой или его заместителем**
- * **Порядок (управления, решений, действий)- нормативно-процессуальный акт**
- * **Инструкция -методический акт, определяющий последовательность действий**
- * **План, программа**
- * **Рекомендации**



Сведения о формировании законодательства Ставропольского края в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с начала реформы и до апреля 2009)

Тип законодательного акта	Количество
Законы Ставропольского края, в том числе:	78
внесенные губернатором Ставропольского края в порядке законодательной инициативы	14
внесенные правительством Ставропольского края	17
внесенные органами местного самоуправления Ставропольского края	45
Постановление губернатора Ставропольского края	1
Распоряжение губернатора Ставропольского края	5
Постановление правительства Ставропольского края	3
Распоряжения правительства Ставропольского края	19
Постановления Государственной думы Ставропольского края	4
ВСЕГО	110
Признаны утратившими силу правовых актов губернатора, правительства и администрации Ставропольского края	156

в связи с введением Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ деятельность региональной представительной и исполнительной власти усложняется, хотя при этом сама система нормативных актов стала несколько более упорядоченной: вместо утративших силу 156 нормативных актов принято 110

Муниципальные правовые акты

Муниципальные правовые акты

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

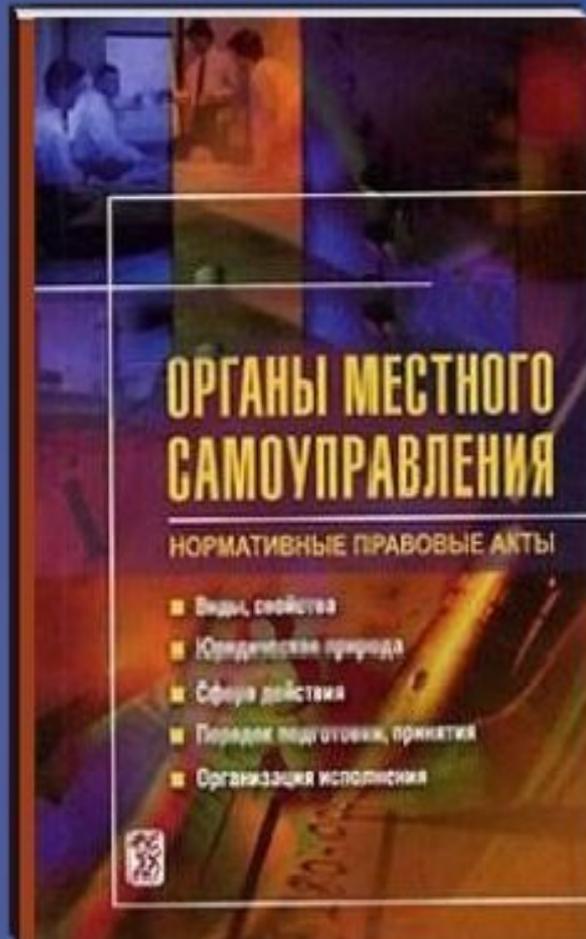


Система муниципальных правовых актов

- * Положение о местных референдумах и местных выборах.
- * Положение об организации ТОС.
- * Положение о порядке управления собственностью муниципального образования.
- * Правила землепользования и застройки .
- * Правила торговли.
- * Положение о муниципальном заказе.
- * Положение о муниципальной службе



Акты органов местного самоуправления



Принят решением
Сергиево-Посадского
районного Совета депутатов
от 07.06.2006 г. № 08/3
(с изменениями
от 28.06.2006 г. № 09/12)

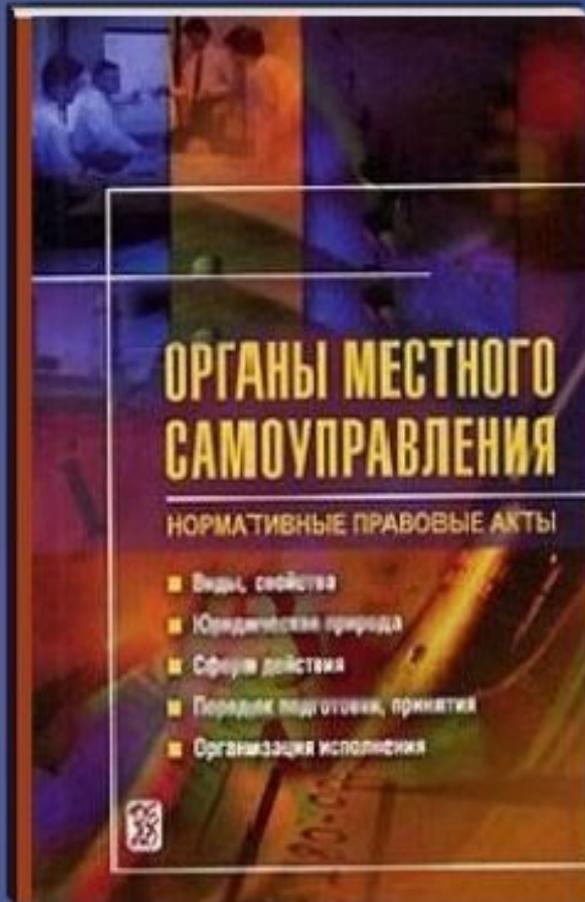
Глава Сергиево-Посадского
муниципального района

А.А. Улырев

УСТАВ

МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
« СЕРГИЕВО – ПОСАДСКИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ РАЙОН
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ »

Акты органов местного самоуправления



Муниципальные правовые акты



Система муниципальных правовых актов

Лицо принимающее правовые акты	Тип правовых актов	Наименование правового акта или решаемые вопросы
Население на референдумах и сходах	Решения	Важнейшие вопросы местного значения, затрагивающие интересы всего населения
Представительный орган	Решения	Устав муниципального образования. Правила обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Вопросы организации деятельности представительного органа.
Председатель представительного органа	Постановления и распоряжения	Вопросы организации деятельности представительного органа.
Глава местной администрации	Постановления	Вопросы местного значения. Вопросы связанные с осуществлением переданных государством полномочий.
	Распоряжения	Вопросы организации работы местной администрации
Глава муниципального образования	Постановления и распоряжения	Вопросы входящие в компетенцию председателя представительного органа или главы администрации(в зависимости от занимаемой должности)

Муниципальные правовые акты

Решения, принимаемые населением на референдумах и сходах

Эти решения, затрагивают **важнейшие вопросы местного значения**, отражающие интересы **всего населения** соответствующего муниципального образования.



Устав муниципального образования (города, муниципального района или сельского поселения) и решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан на местном референдуме (сходе), обладают на территории этого муниципального образования высшей юридической силой.



Устав — это основной нормативный акт муниципального образования (города, муниципального района или сельского поселения).

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в уставе 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, официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов, *выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий*;
- виды ответственности органов 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 и выборных должностных лиц местного самоуправления*;
- порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, *а также порядок контроля его исполнения*;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав

Муниципальные правовые акты

Это акты с внутренней сферой применения, они могут касаться только вопросов организации деятельности представительного органа соответствующего муниципального образования.

Постановления и распоряжения председателя представительного органа местного самоуправления



Муниципальные правовые акты

Постановления и распоряжения главы муниципального образования

Содержание данных актов зависит от того, какую **должность** занимает глава муниципального образования. Постановления и распоряжения разрешают вопросы, **входящие в его компетенцию.**



Муниципальные правовые акты

Распоряжения и
приказы иных
должностных
лиц местного
самоуправления

Такие акты полностью
**зависят от полномочий должностных лиц
местного самоуправления**



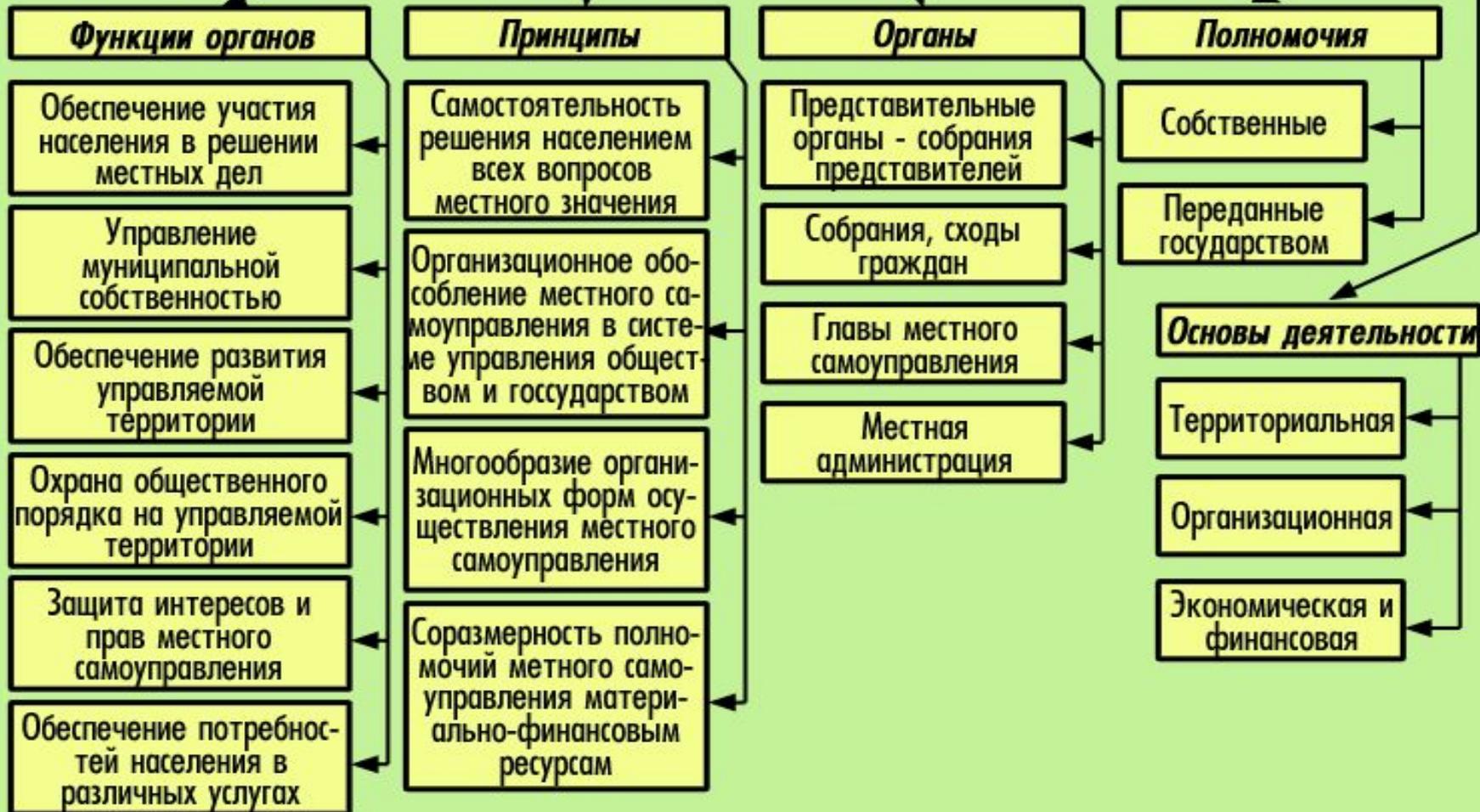
Нормативные
акты



Организация
муниципального управления



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РФ



Двухуровневая система муниципального управления

Территория субъекта РФ (85)

Муниципальные
районы (1812)

Городские округа
(506)

Межселенные
территории

1-й уровень

Городские
поселения
(1743)

Сельские
поселения
(19770)

Внутригородские территории городов
федерального
значения Москвы(125)и Санкт-Петербурга (111),
Севастополя (236)

Внутригородской район - внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением

Городской округ с внутригородским делением - городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

Всего-23907 муниципальных образований

Типы муниципальных образований субъектов РФ

Городской округ	городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
Городское поселение	город или посёлок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления
Муниципальный район	несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединённых общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации
Городской округ с внутригородским делением	городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования
Внутригородской район	внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением
Внутригородская территория	(внутригородское муниципальное образование) города федерального значения - часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления
Муниципальное образование	городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения
Межселенная территория	территория, находящаяся вне границ поселений
Сельское поселение	один или несколько объединённых общей территорией сельских населённых пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населённых пунктов), в которых местное самоуправление

субъект Российской Федерации — республика, край, область, автономная область, автономный округ				город федерального значения Москва			город федерального значения Санкт-Петербург				
Муниципальный район		городской округ с внутригородским делением ¹²¹		городской округ без внутригородского деления	административный округ («старая» Москва)		административный округ («новая» Москва)		район		
городское поселение	сельское поселение	внутригородской район			муниципальный округ		городской округ	поселение	муниципальный округ		город

**город федерального значения
Севастополь**

Муниципальный округ

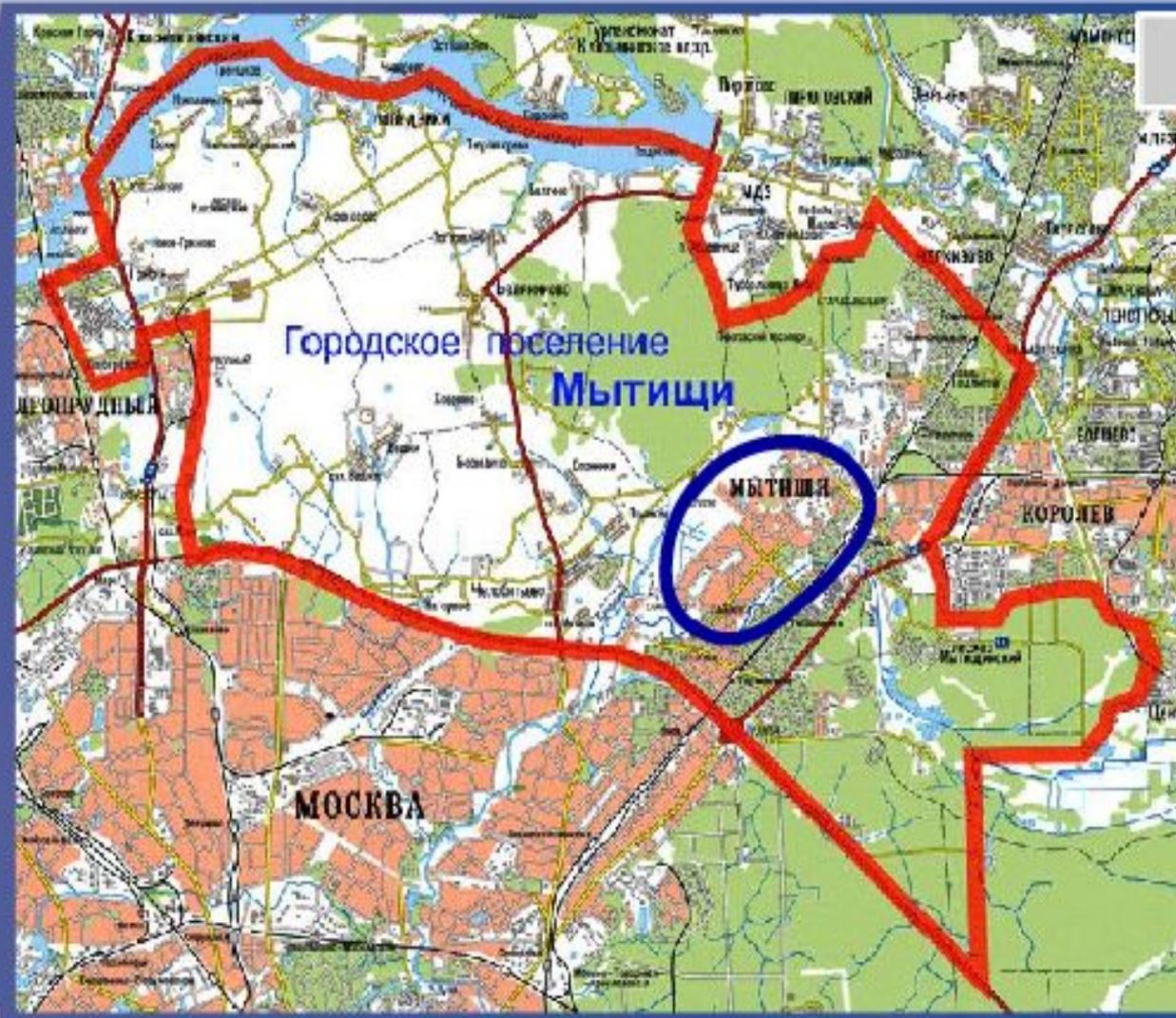
город

Типы муниципальных образований

Классификация по территориальному признаку



Типы муниципальных образований



Поселение



Городское

Состав городского поселения:

→ один город (поселок);

Типы муниципальных образований



Поселение

Городское

Состав городского поселения:

- один город (поселок);
- территория для развития его инфраструктуры;

Типы муниципальных образований



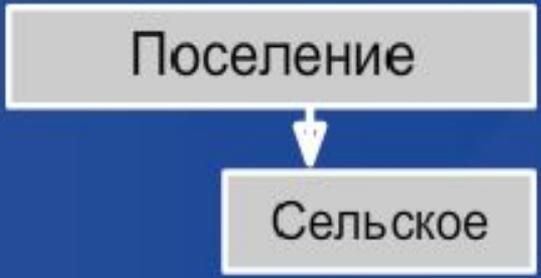
Поселение

Городское

Состав городского поселения:

- один город (поселок);
- территория для развития его инфраструктуры;
- населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями

Типы муниципальных образований



Состав сельского поселения:

→ один сельский населенный пункт (поселок) с численностью населения более 1000 человек (при высокой плотности населения — более 3000 человек);

Типы муниципальных образований



Поселение

Сельское

Состав сельского поселения:

- один сельский населенный пункт (поселок) с численностью населения более 1000 человек (при высокой плотности населения — более 3000 человек);
- объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (при высокой плотности населения — менее 3000 человек).

Типы муниципальных образований

Муниципальный район

— это несколько поселений (городских и сельских), объединенных общей территорией. Территория поселения полностью входит в состав территории муниципального района.

Главное предназначение муниципального района — это решение вопросов местного значения, осуществление отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.



Типы муниципальных образований



Городской округ

— это городское поселение, не входящее в состав муниципального района, но расположенное в его границах.

Может быть административным центром муниципального района.

Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации.

Трансформация поселений

Посёлок городского типа

Населённый пункт, расположенный вне городской территории, с численностью населения более 1000 человек. Обязательный признак - большая часть трудоспособного населения (70-75 %) не занята в производстве с/х продукции.

город

Населённый пункт относят к городу, если численность его населения не менее 12 тыс. человек (критерий численности в законодательствах разных стран имеет большие различия: от 250 чел. в Дании, до 40 тыс. чел. в Японии; сам критерий варьируется).

Городская агломерация

Компактная пространственная группировка населённых пунктов, главным образом городских, объединённых интенсивными производственными, культурно-бытовыми и рекреационными связями.

Мегаполис

Наиболее крупная форма расселения, образующаяся при срастании нескольких соседних городских агломераций. Все части мегаполиса связаны экономически. По критериям ООН мегаполис - город с населением более 10 млн. человек.

Основные различия между городскими и сельскими поселениями

Характеристика	Тип поселения	
	Сельское	Городское
Правовой статус	Сельское поселение	Городское поселение или городской округ
Инженерная инфраструктура	Частично децентрализована и поддерживается самими жителями	Централизована и обслуживается специализированными службами
Преобладающие виды занятости	Сельскохозяйственные	Несельскохозяйственные
Наличие/отсутствие личного подворья	Имеется, определяет стиль и образ жизни людей	Отсутствует, трудовая деятельность людей ограничена местом работы
Характер преобладающей застройки	Низкоэтажная, малоквартирная	Многоэтажная, многоквартирная
Характер заключаемых сделок	Имеют, как правило личный характер: вызывают низкий уровень транзакционных издержек	Осуществляются, как правило между малознакомыми людьми: вызывают высокий уровень транзакционных издержек





Типы муниципальных образований

Классификация по отраслевому признаку

Типы муниципальных образований

```
graph TD; A[Типы муниципальных образований] --> B[Многофункциональные муниципальные образования]; A --> C[Монофункциональные муниципальные образования];
```

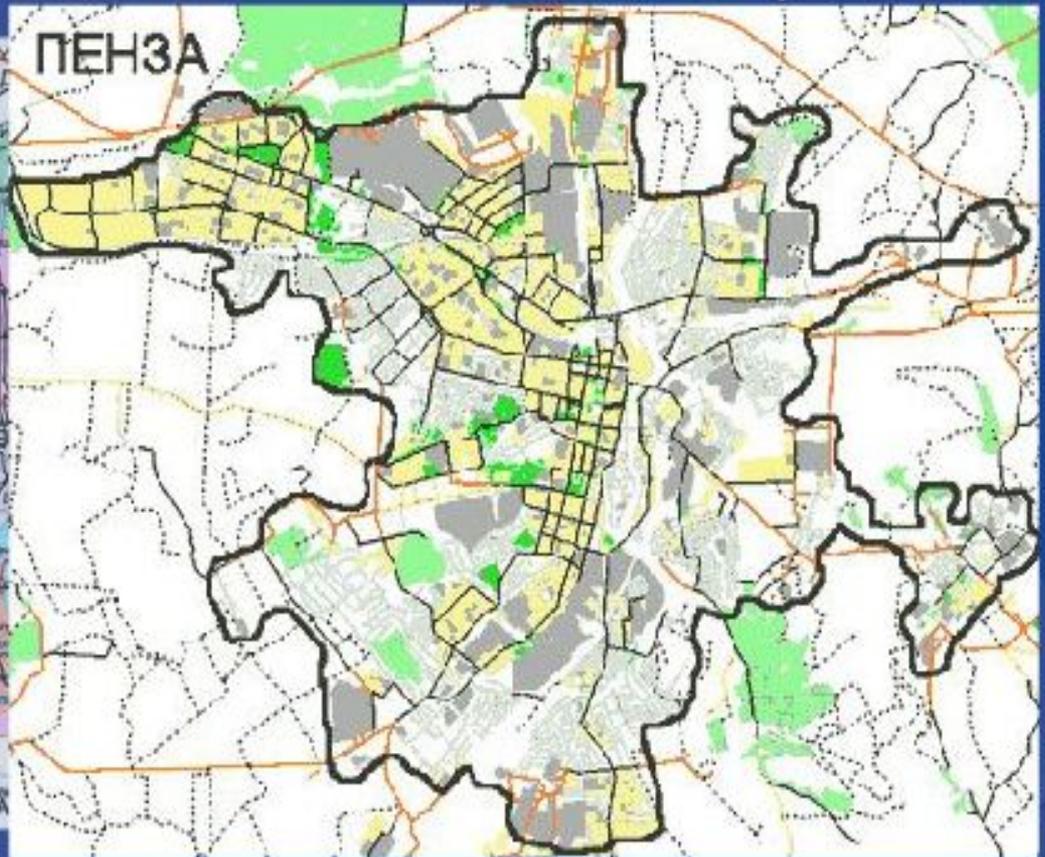
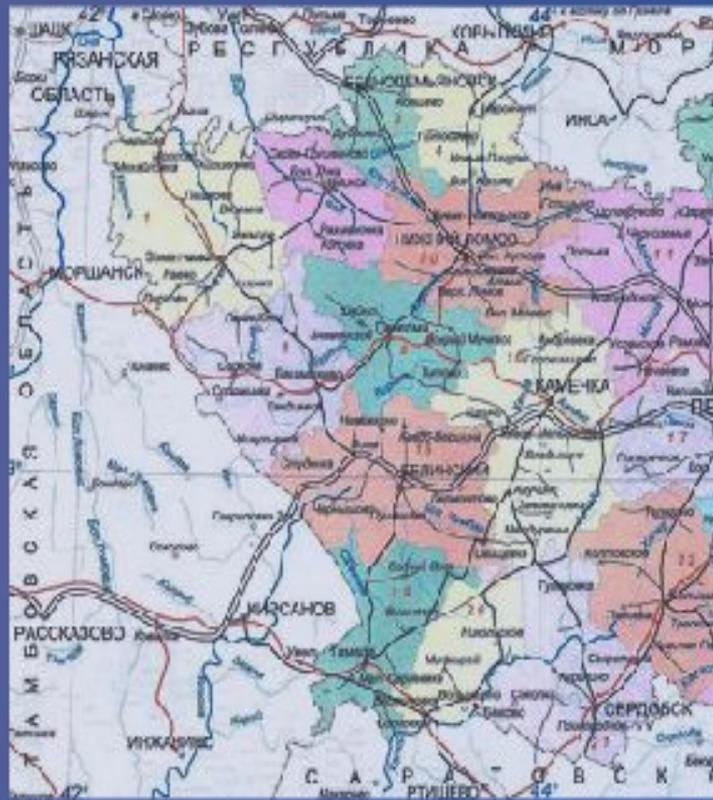
Многофункциональные
муниципальные образования

Монофункциональные
муниципальные образования

Типы муниципальных образований

Многофункциональные
муниципальные образования

это те муниципалитеты, которые имеют разветвленную сеть хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в нескольких производства.



Типы муниципальных образований

Монофункциональные
муниципальные образования

Комбинат

Леониха



— это те муниципалитеты, хозяйственная жизнь которых определяется одним-двумя крупными предприятиями либо несколькими предприятиями одной отрасли.

Монофункциональные муниципальные образования

Бюджетная группа

населенные пункты, основная часть населения которых работает в бюджетных организациях: «наукограды», военные городки и ЗАТО, приграничные города, гарнизоны, города — центры сельских муниципальных образований. Жизнь этих городов напрямую зависит от органов государственной власти и состояния федерального и региональных бюджетов

Производственная группа

города-заводы, возникшие при крупных предприятиях промышленности, энергетики, транспорта и иных производствах; большинство из них сформировались в ходе индустриализации, когда город воспринимался, как некий «жилищный цех» при предприятии, а функции организации совместного проживания людей (городской жизни) были возложены на администрацию предприятия, а не на местную власть

Состав органов государственной власти в Москве

Федеральные органы

Мэр Москвы

Московская
городская дума

Судебные органы

Правительство

Территориальные
органы федеральных
органов
исполнительной власти

Функциональные
органы

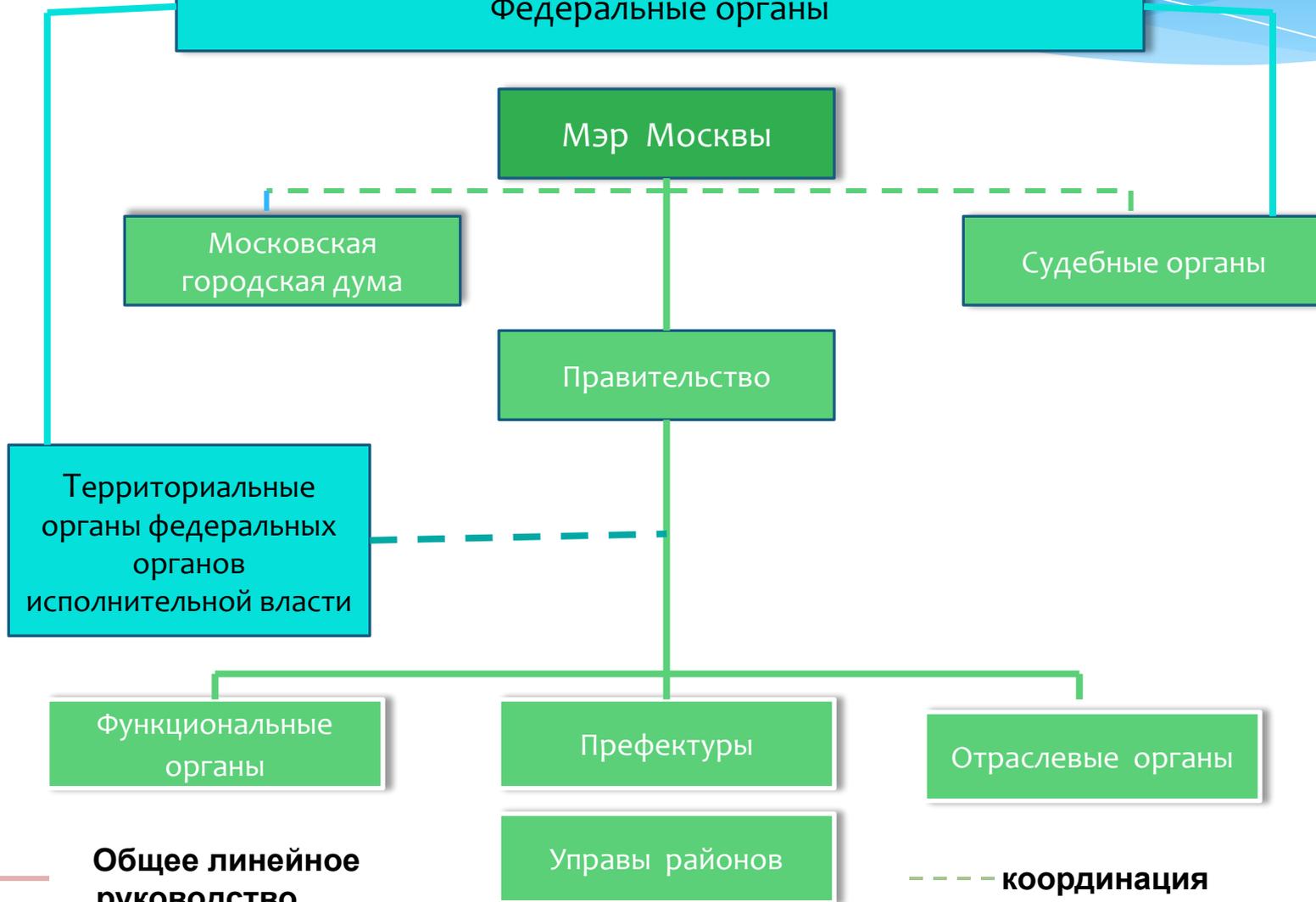
Префектуры

Отраслевые органы

Управы районов

**Общее линейное
руководство**

----- координация



Наиболее распространённая модель организации местной власти во внутригородских муниципальных образованиях Москвы



Состав органов государственной власти в Санкт-Петербурге

Федеральные органы

Губернатор Санкт-Петербурга

Законодательное
собрание
Санкт-Петербурга

Правительство
Санкт-Петербурга

Судебные органы

Территориальные органы
федеральных органов
исполнительной власти

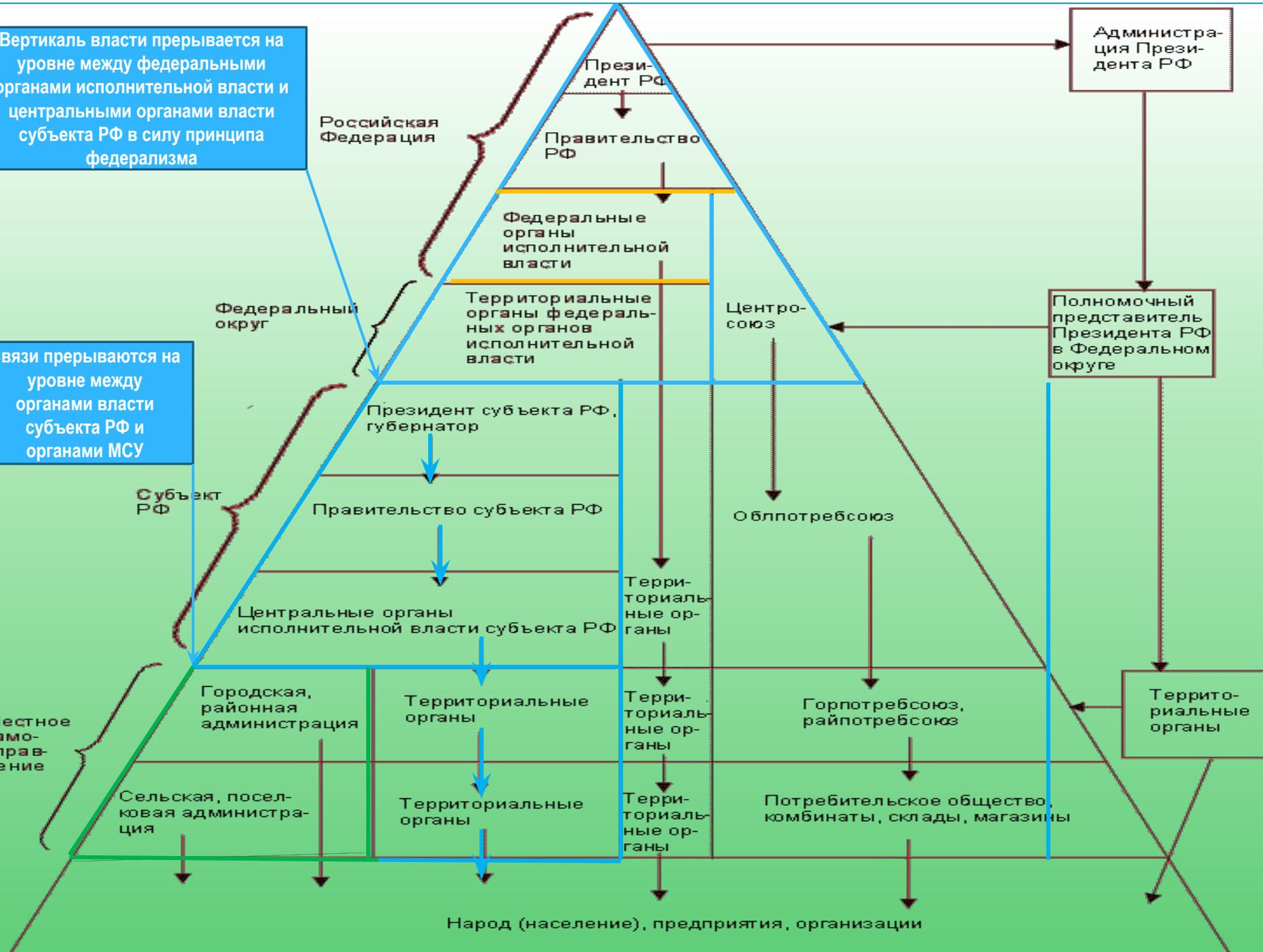
Администрация Санкт-Петербурга

Территориальные органы (администрации районов)

Вертикаль власти прерывается на уровне между федеральными органами исполнительной власти и центральными органами власти субъекта РФ в силу принципа федерализма

Связи прерываются на уровне между органами власти субъекта РФ и органами МСУ

Местное самоуправление



Администрация Президента РФ

Президент РФ

Правительство РФ

Федеральные органы исполнительной власти

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти

Президент субъекта РФ, губернатор

Правительство субъекта РФ

Центральные органы исполнительной власти субъекта РФ

Городская, районная администрация

Территориальные органы

Территориальные органы

Территориальные органы

Территориальные органы

Горпотребсоюз, райпотребсоюз

Потребительское общество, комбинаты, склады, магазины

Полномочный представитель Президента РФ в Федеральном округе

Территориальные органы

Народ (население), предприятия, организации

<p>Модель 1</p>	<p>Одноуровневая структура региональной власти и одноуровневое местное самоуправление, реализуемое в границах районов и городов областного значения.</p>	<p>48 субъектов РФ – являются самым распространенным вариантом.</p>
<p>Модель 2</p>	<p>Одноуровневая структура региональной власти и двухуровневая структура местного самоуправления.</p>	<p>22 субъекта РФ – одновременно формируются муниципальные образования в границах территориальных единиц, относящихся к различным уровням территориального отделения (поселения и районы)</p>
<p>Модель 3</p>	<p>Одноуровневая структура региональной власти и одноуровневое местное самоуправление, организованная по поселенческому принципу.</p>	<p>8 субъектов – все муниципальные образования обладают бюджетными полномочиями в соответствии с законодательством, регулирование их доходов осуществляется непосредственно органами власти.</p>
<p>Модель 4</p>	<p>Двухуровневая структура региональной власти и одноуровневая структура органов местного самоуправления</p>	<p>9 субъектов РФ</p>



Модели территориальной организации местной власти в регионах.

I (48 субъектов)	II (22 субъекта)	III (8 субъектов)	IV (9 субъектов)
Региональные органы власти	Региональные органы власти	Региональные органы власти	Региональные органы власти
Местное самоуправление в границах районов и городов регионального подчинения	Местное самоуправление в границах районов и городов регионального подчинения	Территориальные подразделения региональных органов власти	Самостоятельные местные органы государственной власти
Территориальные подразделения районных и городских муниципальных образований	Местное самоуправление в границах поселений	Местное самоуправление в границах поселения	Местное самоуправление в границах поселения



3. Территориальное общественное самоуправление.

Место ТОС в территориальном управлении



Местное самоуправление- самостоятельное или под свою ответственность, непосредственно или через органы местного самоуправления деятельность населения по решению местных вопросов, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций

ФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Непосредственная
демократия

Территориальное
Общественное
самоуправление

Выборные и другие
органы
местного самоуправления

Ассоциации и союзы
Муниципальных
образований

Территориальное общественное самоуправление-самоорганизация граждан по месту

жительства, на части территории муниципального образования, для самостоятельного или под свою ответственность решения вопросов местного значения непосредственно населением или через создаваемые ими органы территориального общественного

Система ТОС- совокупность организационных форм ТОС, посредством которых обеспечивается решение вопросов местного значения

С участием непосредственно населения:

- собрание
- конференция
- сход
- выборы органов ТОС
- референдум
- опрос
- правотворческая инициатива
- обращение
- обсуждение
- различные общественные инициативы

Органы ТОС:

Представительные:

- собрание
- конференция
- сход

Исполнительно-распорядительные:

- совет или комитет:
- микрорайона
 - жилого комплекса
 - квартала, улицы, двора
 - многоквартирного дома
 - посёлка, слободы, деревни
 - председатель, староста, управляющий(исполнительный директор)

Контрольно-ревизионные

Ассоциация ТОС:

- на части МО
- в пределах МО
- межмуниципальная
- региональная
- межрегиональная
- общероссийская

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Правовые основы ТОС

- законодательство РФ
- региональное законодательство
- правовые акты ОМС
- устав ТОС

Организационные основы ТОС:

- порядок образования ТОС
- формы , структуры, состав ТОС
- функции ТОС

Экономические основы ТОС:

- собственность ТОС
- смета или бюджет ТОС
- имущество ,переданное ТОС в Управление
- иная собственность,служащая удовлетворению потребностей жителей территории

Территориальные основы ТОС:

- составляют части МО,где осуществляется ТОС::
- микрорайон, жилой комплекс, квартал
 - улица, двор, многоквартирный дом
 - посёлок,слобода,деревня

Границы самоуправляющейся территории устанавливаются с учётом исторических, культурных,

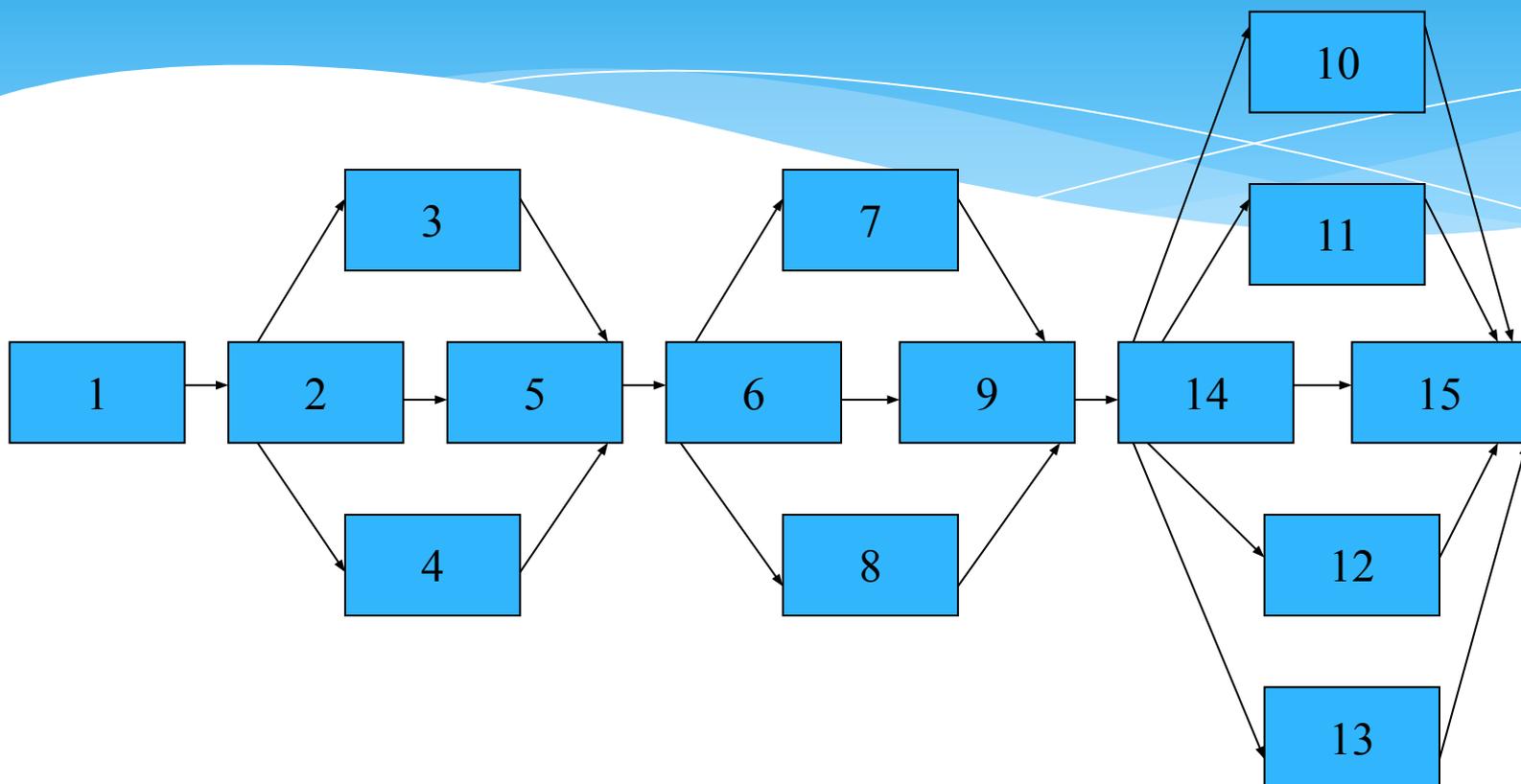
Социально-экономических, коммунальных и и иных признаков целостности данной территории, в

Границах деятельности местных жилищно-эксплуатационных служб, а также “красных линий” архитектурно-планировочных зон и жилищных комплексов

Этапы организации ТОС на территории

1. **Появление идеи о ТОС**
2. **Организация инициативной группы**
3. Проведение агитационных собраний на территории
4. Подготовка проектов учредительных документов и учредительного собрания(схода), конференции
5. Проведение учредительного собрания(схода), конференции по выборам органов ТОС и утверждение учредительных документов
6. Регистрация учредительных документов
7. Определение помещения для органа ТОС
8. Распределение обязанностей между членами органа ТОС
9. Составление плана работы органа ТОС
10. Заключение договора с органами местного самоуправления
11. Разработка документов, регламентирующих деятельность органа ТОС
12. Составление социально-экономического паспорта территории
13. Разработка плана социально-экономического развития территории
14. Привлечение общественных организаций и населения к реализации плана социально-экономического развития территории
15. **Деятельность органа ТОС по решению местных проблем**

Блок –схема организации ТОС на территории



Смета ТОС- финансовые средства , которые получает ТОС для реализации собственных полномочий и инициатив; составление, согласование и исполнение которой осуществляют органы ТОС



Выгоды от организации ТОС для субъекта Федерации

1. Развиваются и укрепляются важнейшие элементы гражданского общества
2. Повышается активность населения
3. Упрощаются и активизируются избирательные и другие процессы
4. Выявляются и используются внутренние резервы территорий
5. Для решения местных проблем мобилизуются собственные ресурсы территории и привлекаются дополнительные
6. Повышается управляемость территорией, т.к. выстраивается вертикаль исполнительной власти, доходящая до конкретного жителя
7. Происходит объективный учёт общественного мнения по различным вопросам

Выгоды от организации ТОС для муниципального образования

8. Появляется первичный(базовый) элемент местного самоуправления
9. Местные проблемы решаются самими жителями
10. Эффективно используются бюджетные средства
11. Появляется прозрачность в расходовании бюджетных и иных средств
12. Повышается уровень и качество жизни населения
13. Появляется активный и квалифицированный резерв кадров муниципальной службы возможность решать
14. У муниципальных органов появляется возможность решать значимые(для муниципального образования) вопросы
15. Происходит контроль за деятельностью среднего звена администрации со стороны главы и со стороны населения
16. Упрощается связь руководителей муниципального образования с населением
17. Осуществляется чёткий контроль использования ресурсов муниципального образования

Выгоды от ТОС для населения самоуправляющейся территории

18. Решаются проблемы каждого конкретного жителя
19. Улучшаются условия жизни на территории
20. Привлекаются дополнительные средства для решения существующих проблем
21. Самореализуется активная часть сообщества
22. Активнее и полнее учитываются и реализуются права и интересы сообщества
23. Давать наказы и контролировать их выполнение, а также влиять на деятельность депутатов от территории всех уровней власти



Организационные структуры муниципального управления

Организационные структуры муниципального управления

ОСНОВНЫЕ

СМЕШАННЫЕ

Линейная
(иерархическая)

функциональная

Программно-целевая

Линейно-
функциональная

матричная



Линейная (иерархическая) структура

Преимущества:

- * Чёткая система взаимных связей.
- * Ясно выраженная ответственность руководителя за результаты.
- * Оперативность в принятии решений.
- * Чёткая увязанность между различными распоряжениями

Недостатки:

- * отсутствие структур по планированию и подготовки решений
- * тенденция к волоките при решении вопросов взаимодействия между подразделениями
- * перегрузка информацией управляющих верхнего уровня
- * зависимость работы от наличия на месте управляющего высшего звена, его личных и деловых качеств

Наиболее характерна для небольших сельских муниципальных образований

Функциональная структура



Преимущества :

1. Освобождает линейных руководителей от подготовки функциональных вопросов.
2. Высокая компетенция специалистов.
3. Уменьшает потребность в специалистах широкого профиля.

Недостатки:

1. Увеличивает время на принятие решение.
2. Затрудняется координация.
3. Происходит снижение ответственности исполнителей.
4. Дублирование и несогласованность указаний и распоряжений.

В чистом виде проявляется в ВУЗах (факультеты и кафедры)

Линейно-функциональная(штабная) структура



Преимущества:

1. Более тщательная и глубокая подготовка решений и планов связанных с функциональной специализацией.
2. Освобождение линейных руководителей от глубокого анализа проблем.
3. Возможность привлечения экспертов и консультантов

Недостатки:

1. Недостаточно чёткая ответственность т.к. подготавливающий решение не участвует в его реализации.
2. Тенденция к чрезмерной централизации

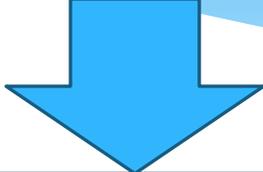
По данной схеме формируются организационные структуры муниципального образования на базе средних и больших городов

Программно-целевые организационные структуры

- * Позволяют эффективней использовать потенциал территории, привлекая к управлению бизнес и общественность. *



Существуют различия использования программно-целевого метода на муниципальном уровне в современных условиях



Дополнение программно -целевого метода определёнными методами стимулирования повышающих заинтересованность в участии выполнения социально-экономических программ

Процесс доведения заданий до исполнителей программ стал объектом договорных отношений между органами муниципального управления и коммерческими организациями

Новый подход к предоставлению населению услуг социальной сферы, полученных и сконцентрированных в муниципальном образовании за счёт реализации социально-экономических программ. Предоставления услуг осуществляется как бесплатно, так и на коммерческой основе

Матричная организационная структура

Преимущества:

1. Значительная активация деятельности руководителей и работников.
2. Разделение функций управления между руководителями, ответственными за обеспечение высоких конечных результатов.
3. Вовлечение руководителей всех уровней и специалистов в сферу основной деятельности

Недостатки:

1. У подчинённого два и более руководителя.
2. Несогласованность решений

Организационные структуры муниципальных образований на основе крупных и сверхкрупных городов, имеющие внутреннюю территориальную структуру

Проблемы при определении порядка формирования представительных органов

- * Незафиксирована возможность определения структуры органов местного самоуправления вновь созданных муниципальных образований населением на местном референдуме.



Проблемы при определении порядка формирования представительных органов

- * Является нелогичным определение органами государственной власти субъекта РФ порядка формирования представительного органа муниципального района без учета мнения населения. Такое право органов местной власти субъектов РФ является вмешательством в деятельность органов местного самоуправления.



Права местных сообществ в решении вопросов местного значения в пределах границ муниципальных образований.

- * Территорией муниципального образования ограничивается верховенство решений, принятых путём прямого волеизъявления жителей муниципального образования и решений органов муниципального управления по вопросам местного значения.
- * Местные органы осуществляют свои полномочия по самостоятельному управлению муниципальной собственностью, формированию утверждению и исполнению местного бюджета, установлению местных налогов и сборов, осуществлению охраны общественного порядка, решению иных вопросов местного значения в границах муниципальных образований.



Виды земель, составляющие территорию муниципального образования

- Земли городских, сельских поселений.
- Земли СХ использования.
- Земли общего использования.
- Земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, историко-культурного назначения.
- Земли, занятые лесами.
- Земли, необходимые для развития поселений.
- Другие земли в границах муниципального образования, независимо от форм собственности и целевого назначения.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

**УПРАВЛЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ
РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Система целей и задач комплексного социально-экономического развития муниципального образования



Направления анализа социально-экономического положения муниципального образования

Демографическая ситуация

- Рождаемость, смертность, продолжительность жизни, состояние здоровья, миграция

Природные ресурсы территории

- Наличие, возможности и эффективность использования

Социальная сфера

- Состояние образования, здравоохранения, культуры, науки, занятость, уровень преступности

Уровень жизни населения

- Среднедушевые доходы, заработная плата, прожиточный минимум, потребительская корзина

Финансы

- Состояние бюджета, налоговый потенциал территории, финансовое положение основных градообразующих предприятий

Производство продукции

- Общие объёмы, отраслевая структура , динамика

Инвестиции

- Объёмы, тенденции, ввод жилья и других объектов

Потребительский рынок

- Объёмы услуг торговли, общественного питания, бытового обслуживания

Жилищно-коммунальный и транспортный комплекс

- Объём услуг, динамика цен и тарифов

Экологическая ситуация

- Объёмы вредных выбросов, реализация природоохранных мероприятий

Структура концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования

Стартовые условия и оценка исходной социально-экономической ситуации



Стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития



Основные направления реализации стратегических целей

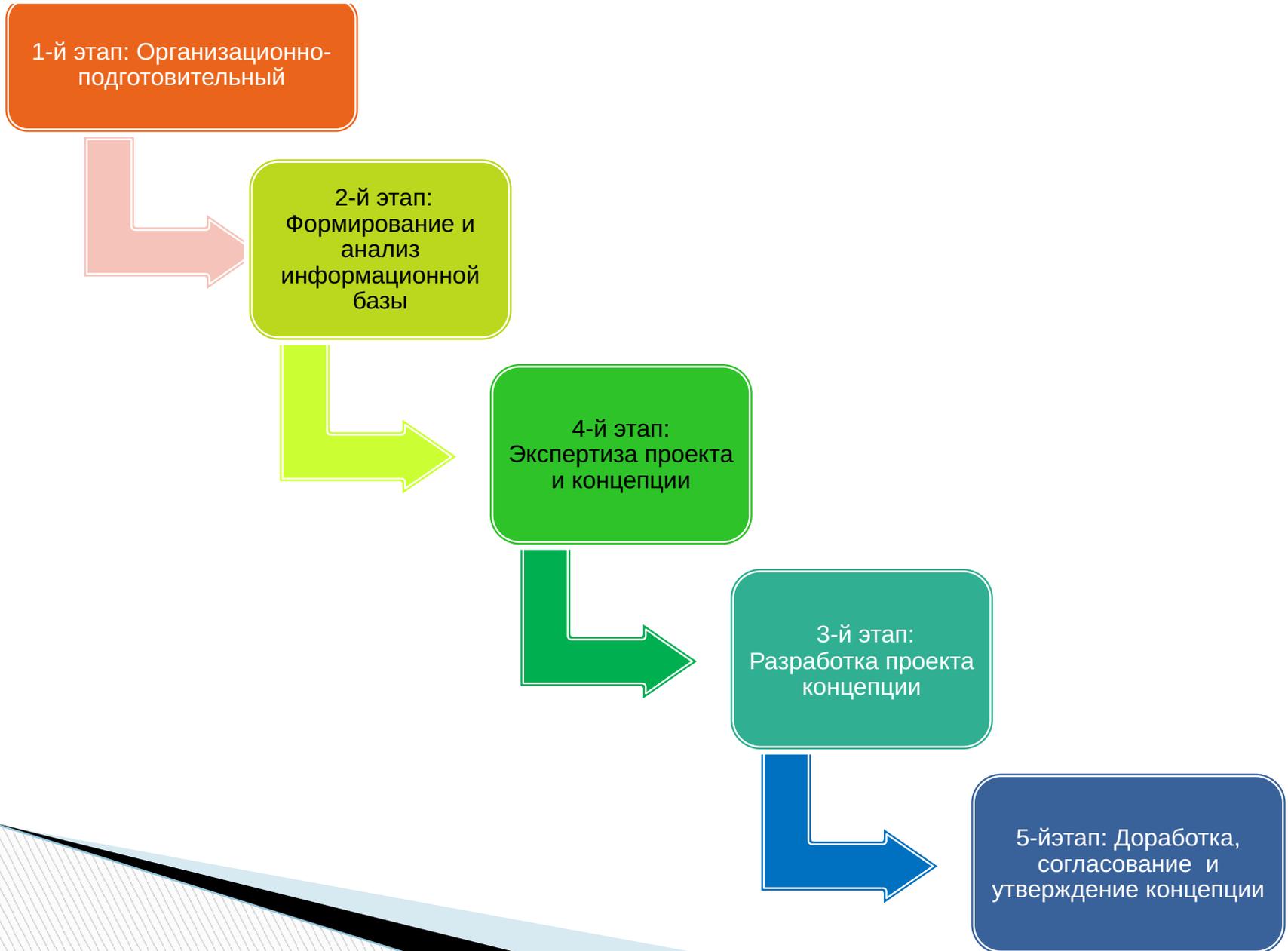


Подпрограммы



Механизмы реализации

Основные этапы разработки концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования



Муниципальные бюджетные целевые программы

Территориальные бюджетные программы

Ведомственные бюджетные целевые программы

Комплексные территориальные бюджетные целевые программы
(программы социально-экономического развития отдельных территорий)

Проблемные территориальные бюджетные целевые программы
(программы решения конкретной проблемы нескольких территорий)

Комплексные ведомственные бюджетные целевые программы
(программы социально-экономического развития отдельной муниципальной отрасли)

Проблемные ведомственные бюджетные целевые программы
(программы решения конкретной проблемы отдельной муниципальной отрасли)

Городской округ

Муниципальный район

Городское поселение

Сельское поселение

Административные (бюджетные) целевые программы

Региональные (территориальные) целевые программы

Отраслевые (ведомственные) целевые программы

Целевое назначение программы

Комплексные целевые программы

Проблемные целевые программы

Статус программы

Федеральные

Окружные

Субфедеральные

Муниципальные

Срок реализации программы

Срочные
(менее 1 года)

Краткосрочные
(1 год)

Среднесрочные
(3-5лет)

Долгосрочные
(10-15 лет)

Дальнесрочные
(более 15 лет)

Направленность программы

Социальные

Экологические

Экономические

Технические

Специальные

Другие

Механизм реализации программы

заказные

Конкурсные

Смешанные

Бюджетные целевые программы

Территориальные бюджетные целевые программы

Комплексные территориальные бюджетные целевые программы

Размер территории

Российская
Федерация

Федеральный
округ

Субъект
РФ

Муниципальное
образование

Внутри-
муниципальная
территория

Несколько
территориальных
образований

Городской
округ

Муниципальный
район

Городское
поселение

Сельское
поселение

Бюджетные целевые программы

Территориальные бюджетные целевые программы

Проблемные территориальные бюджетные целевые программы (*программы решения конкретной проблемы нескольких территорий*)

Проблемная направленность программы



Конкретные проблемы, связанные с использованием отраслевых полномочий органов власти соответствующего уровня