



МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«МИРЭА – Российский технологический университет»
РГТУ МИРЭА
Филиал РГТУ МИРЭА в г. Ставрополе

Методические указания
к практическим занятиям и самостоятельной работе
по дисциплине
«Система муниципального управления»
для студентов
направления подготовки:
«Государственное муниципальное управление»

Методические указания к практическим занятиям и самостоятельной работе составлены в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами высшего образования для студентов по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление.

Составители: Медведева В.Н., кандидат экономических наук доцент

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	
Практическое занятие № 1,2	Теоретические и исторические основы муниципального управления
Практическое занятие № 3,4	Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации
Практическое занятие № 5,6	Организационные основы муниципального управления
Практическое занятие № 7,8	Организация деятельности муниципальной власти
Практическое занятие № 9,10	Деятельность граждан в системе местного самоуправления
Практическое занятие № 11,12	Муниципальное образование как социально-экономическая система.
Практическое занятие № 13,14	Финансово-экономическая основа местного самоуправления.
Практическое занятие № 15,16	Управление комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Практическое занятие № 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Теоретическая часть

В структурах власти разграничение полномочий и ответственности между уровнями может осуществляться по-разному. В тоталитарном государстве подбор руководителей всех уровней (даже при формальной выборности, как это было в СССР), наделение их полномочиями и ресурсами осуществляется сверху вниз, а ответственность - снизу вверх. Местная власть в этом случае представляет собой низший уровень государственной власти. В РФ как демократическом государстве признается самоуправление территориальных единиц разных уровней: субъектов Российской Федерации в рамках федеративного государства, местное самоуправление в муниципальных образованиях, территориальное общественное самоуправление в частях муниципального образования. Местное самоуправление в этой системе есть уровень публичной власти, наиболее приближенный к населению и обладающий значительной автономией и самостоятельностью в решении локальных проблем.

Суть местного самоуправления состоит в признании права гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и самому отвечать за их последствия. Основные теории местного самоуправления сформировались в основном в XIX веке.

Таблица 1 -Основные теории местного самоуправления

Теории	Основные признаки
1. Общественная теория	Строгое разграничение государственных и общинных дел
1.1. Хозяйственная теория	Приоритет хозяйственной самостоятельности общины
1.2. Юридическая теория	Приоритет юридической самостоятельности общины
1.3. Политическая теория	Приоритет принципа отделения должностных лиц общины от государственной службы
2. Государственная теория	Общинные дела - часть государственных дел, переданных для исполнения на места
3. Государственно-общественная теория	Выполнение общиной как местных, так и государственных дел

Следует заметить, что между государственными и местными делами все же есть принципиальное различие. Государство имеет дело с гражданами. Местное самоуправление имеет дело с жителями. Это образное выражение принадлежит видному российскому юристу М. Краснову и несет глубокий смысл.

Наряду с различием местных и государственных дел, следует подчеркнуть принципиальное отличие местного самоуправления от самоуправления в общественных организациях. Оно состоит в том, что местное самоуправление носит форму публичной власти. Член самоуправляемой общественной организации, не желающий подчиняться ее уставным положениям и требованиям, может просто выйти или быть исключенным из ее состава. Жителя данного поселения исключить невозможно, поэтому он должен быть принужден к выполнению общих правил и порядков, установленных общиной. Для этого органы местного самоуправления должны иметь властные полномочия, полученные от избравшего их населения.

Общепризнанные установки и ценности международной демократии, составляющие теоретическую базу местного самоуправления, получили отражение в Европейской хартии местного самоуправления - документе, принятом Советом Европы 15 октября 1985 года. В ней дается следующее определение местного самоуправления:

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

Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. У советов или собраний могут быть подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где закон это допускает".

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ (в дальнейшем - Федеральный закон 2003 года N 131-ФЗ) говорится следующее:

"Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций".

Сопоставление приведенных формулировок показывает, что в Федеральном законе 1995 года акцент сделан на местное самоуправление как на деятельность населения, а в Федеральном законе 2003 года - как на форму осуществления народом своей власти.

Организация местного самоуправления осуществляется на основе ряда общих принципов. К их числу относятся:

- самостоятельность населения в решении вопросов местного значения;
- организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в решении общих задач;
- соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

- законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- гласность деятельности местного самоуправления;
- сочетание коллегиальности и единоличия в деятельности местного самоуправления;
- государственные гарантии местного самоуправления.

Л. Велиховым была дана характеристика основных признаков местного самоуправления, отличающих его от государственной власти. К ним он относит:

- различие в характере власти. Местное самоуправление - власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью;
- разграничение сфер компетенции. Речь идет об ограничении круга дел, предоставленных местному управлению;
- самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав, если ему не предоставлены те или иные определенные и ограниченные средства для осуществления своих задач;
- территориально ограниченный выборный принцип.

Все эти принципы и признаки в тех или иных формулировках закреплены в Европейской хартии местного самоуправления и в Конституции РФ.

Таким образом, местное самоуправление - это такой способ децентрализации власти, при котором ее нижний уровень, наиболее приближенный к населению, обладает значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов местной жизни, избирается жителями и несет ответственность перед ними.

Вече – одна из первых форм общественного самоуправления и одновременно высший орган государственной власти во времена становления Древней Руси, наделенный законодательными, исполнительными и судебными функциями, однако не имеющий юридических норм определения своего состава и единой формы выражения своей воли.

Основная задача вече – разрешение важнейших вопросов, касающихся жизни местного сообщества.

К литературно-историческим источникам, в которых упоминается о проведении вечевых собраний, относятся «Повесть временных лет», Лаврентьевская летопись 1067 г. для Киева, Новгородская I летопись 1259 г. для Новгорода и др.

Вече как институт народовластия существовало в древнерусских городах в период с IX до второй половины XV века.

При исследовании вечевого правления перед современными учеными по-прежнему стоит множество вопросов, касающихся политической природы и характера вечевых собраний, точного времени возникновения и состава участников вече, а также границ его компетентности и территориально-географического основания.

Важнейшим представительным институтом власти, пришедшим на смену вече, стала *Боярская дума*. Как высшее учреждение, постоянно находившееся при государе, она достигла своего расцвета в период образования Московского централизованного государства (в XV веке) и просуществовала несколько столетий.

Одной из отличительных черт Боярской думы было то, что она представляла собой в достаточной мере устойчивый постоянный институт реализации властных полномочий.

В состав Боярской думы, который определялся государем, входило нескольких десятков членов, носивших разные звания. На высшей ступени служебной лестницы стояли *бояре*, занимавшие главные административные, судебные, военные должности и возглавлявшие приказы. На ступень ниже

находились удельные князья и их бояре, затем и менее знатные окольничие, представители поместного служилого дворянства, думные дворяне и думные дьяки, которые вели делопроизводство. В состав думы также входил митрополит, иногда приглашались и другие представители высшего духовенства.

Боярская дума сыграла значительную роль в формировании законодательной базы страны. Ее приговоры вместе с уставами, жалованными грамотами, судебниками и другими актами стали разновидностями законов.

В целом Боярская дума выполняла следующие функции:

- утверждала различные «уставы», «уроки» и определяла новые налоги вместе с князем (затем с царем);

- осуществляла общее руководство приказами;
- принимала решения по вопросам организации армии;
- заведовала земельными делами;
- осуществляла надзор над местным управлением;
- организовывала переговоры с иностранными послами и др.

Таким образом, Боярская дума была не только высшим, но и многофункциональным органом управления государственными делами.

С середины XVI века в московских княжествах начинают формироваться по сословному принципу новые органы управления – Земские соборы, в состав которых входили лишь представители от духовенства, дворянства и чиновники.

Земский собор – центральное (высшее) сословно-представительное учреждение России, появившееся как форма средневековой демократии в период объединения русских земель в единое Московское государство, объявляемое царской грамотой и состоящее из Боярской думы (постоянно действующего органа при царе), к основным функциям которого относились: обсуждение вопросов внешней и внутренней политики, законодательство, финансы, государственное строительство. Помимо Боярской думы, к работе собора привлекались выборные от дворян, посада и черносошного крестьянства: все вопросы обсуждались по сословиям, а затем принимались на общем собрании.

С началом правления Петра I (начиная с 1689 года) сфера местного самоуправления подвергается кардинальным изменениям по причине укрупнения централизованной власти. С этого времени вообще вся реальная власть в стране стала принадлежать только царю. В качестве *основного принципа* организации институтов власти выделяется явная *тенденция к бюрократизации местного управления и усиление государственного вмешательства* в его функционирование.

Особое значение для развития российского государства и российского законодательства сыграли реформы Екатерины II, проведенные, прежде всего, в сфере местной власти, городского и местного самоуправления.

В последней четверти XVII в. Екатериной II закладываются те основы местного самоуправления, которые предопределили его структуру на многие годы вперед. В период ее правления создается ряд местных организаций – сословных сообществ, которым предоставлялось право внутреннего управления обществами и решения большинства задач местного управления.

При Екатерине были организованы губернские и уездные дворянские собрания, на которых выбирались лица на должности местной администрации, суды и для заведования сословными нуждами. Управление данными собраниями осуществлялось предводителями губернского и уездного дворянства. Формируется и общегородская дума – представительный орган, члены которого избирались из шести разрядов городских обывателей (так называемой шестигласной думой).

Главными представителями власти в губерниях становятся генерал-губернаторы, имевшие большие полномочия по надзору за местным управлением и судом.

Городская шестигласная дума – исполнительно-распорядительный орган городского самоуправления с 1785 г., избираемый общей городской думой, в основе формирования которого лежал сословный признак – шесть категорий (разрядов) городского населения, различающегося либо происхождением, либо размером капитала: 1) настоящие городские обыватели, которые имели в городе дом, или строение, или место, или землю; 2) купцы первой, второй и третьей гильдии; 3) цеховые ремесленники: мастера, подмастерья, ученики различных ремесел; 4) иногородние и иностранные гости; 5) именитые граждане (чиновники, ученые, художники, банкиры и др.); 6) посадские, живущие промыслом, рукоделием или работающие в городе.

В результате проведенных Екатериной реформ были утверждены такие важные законодательные акты, как Учреждение о губерниях, жалованная грамота и Грамота на права и выгоды городов. В соответствии с ними и создавались местные общественные организации из всех сословий, которым предоставлялось право самостоятельно решать вопросы внутреннего управления местной жизнью.

Сильным толчком для преобразований в сфере местного самоуправления явилась отмена крепостного права в 1861 г. при Александре II, что было обусловлено, прежде всего, необходимостью реформирования земельных отношений. Коренные преобразования в организации землевладения и землепользования нашли свое отражение в «Положении о земских учреждениях» от 1 января 1864 г. В основу же реконструктуризации городского самоуправления легло «Городовое положение» от 16 июня 1870 г.

При Александре III положения о государственном управлении и земско-городском самоуправлении были пересмотрены. Новая реформа своей основной целью имела устранение отсутствия единства и согласия в действиях правительства и земских властей. Для исправления данной ситуации в 1890 г. принимается новое «Положение о земских учреждениях», а в 1892 г. «Городовое положение».

Особую роль в становлении российской государственности сыграл опыт земского самоуправления, возвращение к традициям которого является в настоящее время одной из основных тенденций развития муниципального управления в России.

Земское самоуправление – одна из форм местного самоуправления, введенная в России в 1864 г., в основе которой лежали принципы *финансовой независимости* и *профессионализма кадров*, а также *самостоятельности* (без вмешательства государственной власти) земств при организации своей деятельности: земства сами избирали свои руководящие органы, формировали структуру управления, определяли основные направления своей деятельности, распределяли бюджет, подбирали и обучали специалистов.

Земство – обобщенное название: 1) учреждений самоуправления в сельской местности; 2) либерально-оппозиционного движения представителей местного дворянства, сельской буржуазии и интеллигенции, существовавших в Российской империи со второй половины XIX в. до 1918 года.

Правовая основа процессов организации местной власти в России коренным образом изменились после государственного переворота 1917 г. Были ликвидированы старые органы местного самоуправления и созданы новые – Советы.

В основу деятельности власти на местах был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Согласно Конституции РСФСР 1918 г. в систему органов государственной власти включались:

- областные органы из представителей городских советов и уездных съездов Советов;
- губернские (окружные) органы из представителей городских Советов и волостных съездов Советов;
- уездные (районные) органы из представителей сельских Советов;
- волостные органы из представителей всех сельских Советов волости.

Высшим организационным принципом построения и функционирования системы Советов являлся демократический централизм, формально допускавший самостоятельность и инициативу местных органов власти, но в действительности проявлявшийся в жесткой централизации государственной власти. Согласно этому принципу вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих.

После перехода от военного коммунизма к нэпу организация местных Советов подверглась изменениям. Были утверждены новые положения о сельских Советах, волостных съездах Советов и их исполкомах, уездных съездах Советов и их исполкомах, а в 1925 г. – положение о городских Советах.

В последующие годы в связи с изменением территориально-административного деления страны были упразднены волости, губернии и другие территориальные единицы. К концу 1933 г. закончился переход к областному (краевому), окружному, районному делению. Районным Советам были переданы все права и обязанности, а также финансово-материальная база, принадлежавшие округам.

После принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. все звенья представительной системы стали избираться на основе всеобщего равного, прямого и тайного голосования. Система съездов Советов была упразднена. Статья 94 Конституции СССР 1936 г. провозглашала, что органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, округах, районах, городах, селах (станицах, деревнях, хуторах, кишлаках, аулах) являются Советы депутатов трудящихся.

В последующем Конституцией СССР 1977 г. закреплялось положение об *исполнительных комитетах* – исполнительно-распорядительных органах местных Советов, избираемых из числа депутатов, куда входили председатель, заместитель председателя, секретари и члены исполкома (ст. 149). Исполнительные органы местных Советов (исполкомы, отделы и управления) оказались в двойном подчинении, с одной стороны, местным Советам, которые их формировали, с другой – соответствующим органам аппарата вышестоящих Советов (ст. 150). Все это было направлено на обеспечение необходимой степени централизации государственного управления прежде всего в вопросах планирования и бюджетно-финансовой деятельности. Таким образом, приоритетными оказывались не интересы мест, а выполнение директив центра.

В конце 1980-х годов началась реорганизация структуры Советов, выразившаяся в появлении президиумов местных Советов, которые должны были осуществлять некоторые функции, ранее принадлежавшие исполнительным комитетам. Государственные реформы основывались на принципе разделения властей, что в корне должно было изменить систему «демократического» централизма. Вместо Советов была введена новая форма народовластия – местное

самоуправление. Это, естественно, потребовало разработки новых нормативно-правовых документов.

2. Задания для самостоятельной работы

Подготовить доклады на темы:

1. Сущностные характеристики и специфика вечевого института правления в Древней Руси.
2. Органы местного самоуправления и их назначение в эпоху вечевого правления.
3. Процессы трансформации в развитии вечевого института правления.
4. Причины прекращения существования вечевого правления на Руси.
5. Проблемы исторической науки в исследовании вечевого института правления.
6. В чем отличие местного самоуправления от государственной власти и от общественных организаций?
7. Чем различаются определения местного самоуправления, представленные в Европейской хартии местного самоуправления и в российском законодательстве?
8. Каковы общие принципы организации местного самоуправления?
9. Что такое "местные интересы"?
10. Какие функции выполняет местное самоуправление в современном обществе? В чем их специфика?

3. Вопросы для самостоятельной работы

1. Каковы основные проблемы местного самоуправления в России?
2. Боярская дума и Земский собор.
3. Реформы Петра I и Екатерины II в сфере местного самоуправления.
4. Реформирование системы местного самоуправления при Александре II и Александре III.
5. Развитие земского самоуправления в российском государстве.
6. Организация местной власти в советской России после государственного переворота 1917 г.
7. Преобразования системы местного самоуправления в 1920 – 1930-х гг.
8. Местное самоуправление в эпоху «застоя»

4. Задания для практических занятий

1. Раскройте содержание основных теорий о природе и сущности местного самоуправления, назовите их представителей. Заполните сравнительную таблицу:

Название теории	Время появления теории	Представители данной теории	Основные достоинства	Основные недостатки
Теория свободной общины				
Общественно-хозяйственная теория				
Теория юридических лиц				
Государственная				

теория				
--------	--	--	--	--

2. На основе анализа признаков местного самоуправления, закрепленных в Конституции РФ, а также в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определите, какие из перечисленных ниже утверждений являются верными:

- а) местное самоуправление является одним из способов осуществления народом принадлежащей ему государственной власти;
- б) местное самоуправление — это деятельность населения по самостоятельному решению всех вопросов на территории муниципального образования;
- в) органы местного самоуправления и органы государственной власти образуются на основе единых принципов, закрепленных федеральным законодательством;
- г) местное самоуправление является одной из основ конституционного строя России;
- д) основным субъектом местного самоуправления являются представительные органы, избираемые населением на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании;
- е) органы государственной власти не вправе вмешиваться в решение вопросов местного значения, отнесенных законодательством к ведению местного самоуправления;
- ж) органы местного самоуправления несут ответственность за свою деятельность только перед населением данного муниципального образования;
- з) население муниципального образования самостоятельно решает вопрос о видах органов местного самоуправления, их структуре, наименовании, компетенции.

3. Назовите, что из перечисленного ниже относится к организационной системе местного самоуправления:

- 1) администрация области;
- 2) городская налоговая инспекция;
- 3) городской муниципальный совет;
- 4) староста села;
- 5) городской фонд социальной поддержки малоимущих;
- 6) трудовой коллектив городского муниципального транспортного предприятия;
- 7) собрание (сход) граждан;
- 8) профсоюзная организация;
- 9) городской совет ветеранов Великой Отечественной войны;
- 10) глава муниципального образования;
- 11) митинг.

4. Перечислите основные функции местного самоуправления и раскройте их содержание. Сопоставьте их с функциями государственного управления.

Практическое занятие №2

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Теоретическая часть

Нормативно-правовое регулирование развития местного самоуправления в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, другими нормативными правовыми актами, имеющими достаточно широкий спектр, а также в соответствии с Европейской хартией о местном самоуправлении.

В целом многоуровневая законодательная основа местного самоуправления включает в себя три основных блока – федеральный, региональный и муниципальный.

Основные принципы местного самоуправления в РФ устанавливаются Конституцией РФ от 12 декабря 1993 г., главами 1, 2, 3, 8.

В правовом регулировании основ местного самоуправления на международном уровне главенствующую роль играет Европейская Хартия местного самоуправления, принятая в рамках Совета Европы в 1985 г. Российской Федерацией она была подписана в 1996 г. и в последствии ратифицирована федеральным законом от 11 апреля 1998 г. Официально Хартия вступила в силу для Российской Федерации с 1 сентября 1998 г.

Важнейшее место в сфере правового регулирования местного самоуправления в РФ занимают федеральные законы, среди которых особое значение имеет закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Источниками муниципального права на федеральном уровне являются также акты палат Федерального Собрания РФ, указы президента РФ, постановления правительства РФ, акты Конституционного Суда РФ.

К законодательству субъектов РФ относятся конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. В них воспроизводятся основные положения Конституции РФ и Европейской Хартии, относящиеся к регулированию местного самоуправления.

Муниципальные правовые акты – решения по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданные органам местного самоуправления федеральными и региональными законами, принятые населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Признаки муниципальных правовых актов:

- они обязательны для исполнения, а их неисполнение или ненадлежащее исполнение влечет наступление ответственности;
- территорией распространения этих актов является территория конкретного муниципального образования;
- акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами и должностными лицами местной власти их принявшими, судом, а также органами государственно власти РФ и ее субъектов, но только в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Система (структура) муниципальных правовых актов определена нормами статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ.

Важнейшее место в числе муниципальных нормативных актов в сфере местного самоуправления имеет устав муниципального образования.

Устав определяет функциональные, территориальные, организационно-правовые и финансово-экономические основы деятельности местного самоуправления на территории конкретного муниципального образования. Принимается устав представительным органом местной власти, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан. Принятие устава на местном референдуме в соответствии с российским законодательством не допускается.

Устав муниципального образования обязательно подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом № 97-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

2. Задания для самостоятельной работы

Подготовить доклады на темы:

1. Система нормативно-правовых актов, регулирующих развитие местного самоуправления в Российской Федерации.
2. Конституционное регулирование местного самоуправления в РФ.
3. Международно-правовое регулирование местного самоуправления.
4. Регулирование местного самоуправления в Российской Федерации федеральными законами и законами субъектов РФ.

3. Вопросы для самостоятельной работы

1. Понятие, признаки и система (структура) муниципальных правовых актов.
2. Устав муниципального образования, его структура и порядок принятия.
3. Государственная регистрация устава муниципального образования.
4. Регулирование местного самоуправления в Российской Федерации законами субъектов РФ.

4. Задания для практических занятий

1. Что понимается под объединениями муниципальных образований? Приведите примеры ассоциаций и союзов муниципальных образований, заполнив следующую таблицу:

Виды ассоциаций и союзов муниципальных образований	Название	Основные цели и задачи
Федеральные		
Межрегиональные		
Региональные		

2. На основе анализа основных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы развития и функционирования местного самоуправления, назовите основные направления государственной поддержки местного самоуправления, а также наиболее важные задачи, решаемые в рамках каждого направления.

3. На основе сравнительного анализа положений Европейской Хартии местного самоуправления и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решите вопрос: соответствуют ли принципы местного самоуправления, закрепленные российским законодательством, тем, что закреплены в Европейской Хартии местного самоуправления?

4. Назовите основные принципы местного самоуправления и обоснуйте их ссылками на нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Как реализуются эти принципы в практике местного самоуправления России в настоящее время?

Практическое занятие №3

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Теоретическая часть

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

В статье 2 Закона № 131-ФЗ определено, что *органы местного самоуправления* – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Чтобы структурная единица в муниципальном образовании получила статус органа местного самоуправления, в уставе муниципального образования для нее обязательно должны быть определены:

- наименование и полномочия (для выборных и иных органов местного самоуправления, а также должностных лиц местного самоуправления);
- структура и порядок формирования;
- срок полномочий;
- основания и порядок прекращения полномочий;
- виды ответственности;
- подотчетность и подконтрольность.

Для вновь созданных муниципальных образований существует исключение, состоящее в том, что правовой статус органов местного самоуправления может быть записан не в уставе, а в ином нормативном правовом акте, например, в решении местного референдума. В конечном счете важно, чтобы перед формированием каждого органа (перед выборами или наделением полномочиями иным способом) этот статус был ясен для голосующих жителей или депутатов представительного органа.

Важным отличительным признаком органов местного самоуправления является их организационная обособленность от системы органов государственной власти. Положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти закреплено Конституцией РФ и Федеральным Законом № 131-ФЗ.

Понятие «структурой органов местного самоуправления» введено в юридическую практику ст. 131 Конституции РФ в следующем контексте:

«структурой органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно». Участие населения в определении структуры органов местного самоуправления есть проявление учета исторических и иных местных традиций, а также конкретных сложившихся в поселении условий по организации «своей» власти.

Структура органов местного самоуправления – совокупность действующих в каждом отдельно взятом муниципальном образовании органов местного самоуправления (как коллегиальных, так и единоличных) с установленной компетенцией каждого из этих органов по осуществлению полномочий местного самоуправления, а также по взаимоотношениям между указанными органами местного самоуправления.

Структура органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. В соответствии с ч. 2 ст. 34 Закона № 131-ФЗ в нее обязательно должны входить:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительско-распорядительный орган), контрольный орган.

Метод управления – способ достижения целей, которые ставит перед собой субъект управления при воздействии на объект управления. Содержание метода управления включает в себя определение того, что и каким образом используется для достижения целей.

Анализ методов муниципального управления правомерно производить с точки зрения их содержания, направленности и организационной формы.

В содержательном плане выделяют экономические, административные (административно-организационные) и социально-психологические методы муниципального управления.

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).

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

- 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 другие подсистемы);
- методы управляющего воздействия по отношению к отдельному работнику и рабочим группам.

В отличие от вышеуказанных методов управления, *социально-экономическое планирование* развития муниципального образования имеет комплексный характер, поскольку воздействует на все аспекты жизнедеятельности муниципального образования как целостной системы.

В планах социально-экономического развития учитываются различные экономические, социальные и экологические потребности населения муниципального образования в их совокупности с учетом взаимосвязей как внутри

муниципального образования, так и вне его – с другими муниципальными образованиями и субъектом федерации.

2. Задания для самостоятельной работы

Подготовить доклады на темы:

1. Общая характеристика методов муниципального управления.
2. Экономические методы муниципального управления.
3. Организационно-административные методы прямого и косвенного воздействия на объект муниципального управления.
4. Социально-психологические методы в сфере муниципального управления.

3. Вопросы для самостоятельной работы

1. Социально-экономическое планирование развития муниципального образования как комплексный метод управления.
2. Понятие «орган местного самоуправления».
3. Критерии отнесения структурной единицы, входящей в систему муниципального управления, к органу местного самоуправления.
4. Понятие «структура органов местного самоуправления».

4. Задания для практических занятий

1. Назовите достоинства и недостатки разных организационно-правовых форм местного самоуправления, заполнив таблицу. По каким критериям можно проводить сравнение?

Признаки для сравнения	Сильный исполнительный орган	Сильный представительный орган	Комиссионная форма
Достоинства	-	-	-
Недостатки	-	-	-

2. В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" срок полномочий назначенных ранее глав местных администраций истекал 1 марта. Но к этому времени в связи с отсутствием необходимой нормативной базы не везде успели провести выборы. *Легитимны ли действия таких не переизбранных глав местных администраций? Каков порядок прекращения полномочий членов выборных органов местного самоуправления?*

3. Предположим, что в структуре системы управления городом отсутствует отдел работы с населением. Вследствие чего, население не информировано о деятельности органов местной власти и не имеет возможности участвовать в решении проблем города.

Дайте анализ ситуации сложившейся в структуре системы управления городом, выявите ее причины.

4. Городская администрация должна создавать условия для функционирования центров проведения досуга для детей и подростков: кружки, различные спортивные клубы, клубы по интересам и т.д. Однако она передает эти помещения коммерческим организациям.

Проанализируйте причины сложившейся ситуации в городе. Насколько правомерным было решение городской администрации передать эти помещения коммерческим организациям? Разработайте систему мер по решению этой проблемы.

Практическое занятие №4

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

1. Теоретическая часть

Муниципальное управление – деятельность исполнительно-распорядительного органа по воздействию на управляемый объект для перевода его в состояние, соответствующее цели территориального образования, на котором функционирует данный орган и управляемый им объект, путем организации и контроля за исполнением актов органов власти управления. Такой перевод осуществляется посредством реализации цикла управления, включающего четыре стадии: планирование, организацию, контроль и учет, регулирование и координирование.

Работы по осуществлению стадий управленческого цикла образуют функции управления, которые подразделяются на общие и частные. Посредством реализации общих функций осуществляется управление объектом в целом, а с помощью частной функции выполняется управление каждой подсистемой.

Функция муниципального управления – комплекс однородных работ либо по осуществлению управления соответствующим территориальным образованием в целом (общая функция) или отдельной отраслью хозяйства (частная функция), либо по обеспечению деятельности органа управления (вспомогательная функция).

К выделению функций муниципального управления существуют различные подходы. Между тем, само содержание функций муниципального управления определяется на основе полномочий органов муниципального управления, устанавливаемых законодательными актами.

Функции управления, осуществляемые на муниципальном уровне, исключительно разнообразны, что во многом обусловлено рядом факторов, к числу которых можно отнести:

- тип модели государственного устройства (федеративное или унитарное);
- уровень развития нормативно-правовой базы местного самоуправления;
- уровень социально-экономического развития государства в целом и муниципального образования в частности;
- характер политических процессов, протекающих на муниципальном уровне;
- степень и темп развития рыночных отношений в экономике муниципального образования и др.

Местное самоуправление – один из уровней власти, имеющий собственные полномочия, но нередко исполняющий и государственные полномочия, если это предусмотрено законодательством конкретного государства.

Исполнение отдельных государственных полномочий связано с использованием материально-финансовых ресурсов, и государство, возлагая на муниципальное образование исполнение своих полномочий, одновременно должно передать и достаточные финансовые ресурсы.

Таким образом, полномочия местного самоуправления могут быть объединены в две категории:

1) *собственные полномочия местного самоуправления*, которые признаются за местным самоуправлением государством и которые обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения;

2) *отдельные государственные полномочия*, которыми закон может наделить органы местного самоуправления.

Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления может осуществляться в двух формах:

- путем *передачи*, что означает исключение того или иного полномочия государственного органа из его компетенции и включение данного полномочия в компетенцию органа местного самоуправления;

- путем *делегирования*, то есть предоставления государственным органом принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления единовременно, на определенный срок или бессрочно.

Независимо от формы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления реализация этих полномочий осуществляется под контролем государства.

Правовой статус представительного органа поселения фактически не отличается от статуса этого органа в муниципальных образованиях иного типа. Основная функция представительного органа – представлять и реализовывать коллективные (публичные) интересы первичных субъектов местного самоуправления – населения (местного сообщества).

Представительный орган – обязательный орган в структуре органов муниципального образования любого типа, наделенный правом формировать иные органы муниципальной власти в данном муниципальном образовании. Исключением являются поселения с числом избирателей менее 100 человек. В них представительный орган не формируется, его полномочия исполняет сход граждан.

Статус представительного органа позволяет ему в рамках своей компетенции принимать от имени жителей муниципального образования решения, обязательные для исполнения всеми юридическими и физическими лицами на территории данного муниципального образования, включая граждан, которые не участвовали в голосовании на выборах этого органа, органов или подразделений государственной власти, действующих на территории муниципального образования.

Законом № 131-ФЗ (ст. 35) установлена исключительная компетенция представительного органа муниципального образования любого типа.

Депутат – член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения.

Депутаты представительного органа поселения осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа. Депутаты, работающие на постоянной основе в представительном органе, не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Срок полномочий любого депутата устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Случаи досрочного прекращения полномочий депутата поселения предусмотрены частью 10 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

Формирование представительного органа муниципального района имеет следующие особенности:

- в случае прямых муниципальных выборов число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района;

- в случае делегирования глав и депутатов представительных органов поселений устанавливается равная, независимо от численности населения поселения, норма представительства, определяемая в порядке, установленном статьей 35 Федерального закона № 131-ФЗ.

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

Местная администрация – профессиональный, постоянно и непрерывно действующий исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, наделенный 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.

В соответствии с Законом № 131-ФЗ, местная администрация должна входить в структуру органов местного самоуправления в муниципальных образованиях любого типа, включая малые поселения с численностью избирателей менее 100 человек. Местной администрацией руководит ее глава на принципах единоличия. Порядок формирования и конкретные полномочия местной администрации, система ее взаимодействия с другими органами, входящими в структуру органов местного самоуправления, подотчетность и подконтрольность, а также иные вопросы организации и деятельности администрации определяются уставом муниципального образования.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации (ч. 8 ст. 37 Закона № 131-ФЗ). В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы (подразделения) местной администрации. В сельских поселениях функции этих подразделений выполняют, как правило, отдельные должностные лица, входящие в штат местной администрации или работающие по договору.

Формирование структуры местной администрации – образование комитетов, отделов, служб и других структурных подразделений и наделение их соответствующими полномочиями по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных переданных государственных полномочий.

Независимо от размеров поселений в структуру местной администрации входят:

- 1) глава и заместители главы местной администрации;
- 2) структурные подразделения местной администрации.

Существуют различные методики расчета штатной численности местной администрации. Обобщенный подход к определению штатной численности местной администрации, основанный на изучении международного опыта, схематично будет выглядеть следующим образом:

- полномочия местной администрации + отдельные государственные полномочия (при их наличии) «расщепляются» на функции, закрепляемые в положениях о структурных подразделениях органов местного самоуправления и должностных инструкциях;
- функции переводятся в операции, осуществление которых составляет содержание работы муниципального служащего;
- определяется количество времени, необходимое для выполнения выделенных операций;
- на основании объема временных затрат выводится численность муниципальных служащих, необходимая для реализации полномочий, которыми наделен орган местного самоуправления.

В этой схеме отдельные операции, необходимые для реализации требований законодательства, берутся за единицу измерения. Операции фиксируются по степени сложности, ответственности, новизны (рутинности) их исполнения, и данное ранжирование является основанием для определения статуса специалистов, которые будут реализовывать данные виды работы. От степени сложности, ответственности, новизны выполняемых видов работ будет зависеть группа должностей. Каждой группе должностей должно соответствовать вознаграждение (денежное содержание) муниципальных служащих.

Глава муниципального образования – обязательный орган в структуре органов местного самоуправления в муниципальных образованиях любого типа, включая малые поселения.

Глава муниципального образования может избираться двумя способами:

- 1) на муниципальных выборах населением поселения;
- 2) представительным органом поселения из своего состава.

Порядок организации деятельности главы муниципального образования, его собственная компетенция, подотчетность, подконтрольность определяются уставом муниципального образования.

В соответствии с ч.1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должностное лицо местного самоуправления – выборное лицо, работающее по контракту (трудовому договору), выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящееся к государственным служащим.

Полномочия главы муниципального образования как высшего должностного лица муниципального образования установлены ч. 4 ст. 36 Закона № 131-ФЗ и состоят в том, чтобы:

- представлять муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действовать от имени муниципального образования;
- подписывать и обнародовать в соответствии с уставом муниципального образования нормативные правовые акты, принятые представительным органом;
- издавать в пределах своих полномочий правовые акты;
- требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

При этом перечень полномочий высшего должностного лица является закрытым, то есть федеральным законодательством не предусматривается возможность расширения их круга другими законами или нормативными правовыми актами.

Глава муниципального образования может исполнять полномочия:

- главы местной администрации при условии избрания его жителями поселения;

- председателя представительного органа поселения, при этом глава поселения может избираться как жителями, так и из состава представительного органа поселения;

- того и другого должностного лица одновременно, что допустимо только для сельских поселений, при этом возможны также оба способа избрания главы поселения.

Случаи досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования определены ч. 6 ст. 36 Закона № 131-ФЗ.

Глава местной администрации – 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 (ч. 2 ст. 37 Закона № 131-ФЗ).

Статус лица, назначенного по контракту, отличается от статуса главы местной администрации, являющегося одновременно главой муниципального образования (поселения).

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности (ч. 9 ст. 37 Закона № 131-ФЗ).

2. Задания для самостоятельной работы

Подготовить доклады на темы:

1. Глава муниципального образования как высшее должностное лицо муниципального образования.
2. Статус и полномочия главы местной администрации.
3. Полномочия местной администрации.
4. Общие подходы к формированию структуры местной администрации.
5. Методика расчета штатной численности местной администрации.
6. Представительный орган поселения.

3. Вопросы для самостоятельной работы

1. Правовой статус депутатов представительного органа поселения.
2. Представительный орган муниципального района.
3. Стадии управленческого цикла, их соотношение с функциями управления.
4. Классификация функций муниципального управления.
5. Факторы, определяющие содержание функций муниципального управления.
6. Полномочия местного самоуправления.

4. Задания для практических занятий

1. Губернатор Липецкой области уволил мэра города Ельца Липецкой области за прогулы, так как мэр ушел в отпуск не спросив разрешения у губернатора.

Верховный суд, рассмотрев иск мэра, снял с него унизительное клеймо прогульщика, приняв решение о восстановлении его на работе в должности главы администрации города Ельца. Губернатор отказался выполнить судебное решение, мотивируя это тем, что уже ранее назначил выборы главы администрации города Ельца и теперь народ сам решит, какой мэр ему нужен. Проанализируйте ситуацию.

Какие меры могут быть предприняты к губернатору?

2. Мэр города Воронежа, избранный непосредственно населением на выборах, допускал неоднократные нарушения финансовой дисциплины. Нарушения были вскрыты в ходе проверок, проводимых контрольным управлением Президента Российской Федерации, и доведены до сведения Президента Российской Федерации. За допущенные нарушения финансовой дисциплины, несоблюдение норм действующего законодательства Президент своим указом освободил мэра города Воронежа от занимаемой должности. Дайте анализ ситуации.

Какие меры могут быть применены к мэру?

3. Заполните таблицу сравнительного анализа

Признаки для сравнения	Органы государственной власти	Органы местного самоуправления	Органы территориального общественного самоуправления
Понятие, виды	-	-	-
Возможность и необходимость использования принципа разделения властей	-	-	-
Нормативные основы	-	-	-
Порядок формирования	-	-	-
Сфера деятельности	-	-	-
Порядок определения компетенции	-	-	-

4. Брянский городской совет принял решение, в соответствии с которым обязал редакцию газеты "Брянская газета" ввести себя в качестве учредителя, а редакцию из состава учредителей исключить. Этим же решением предписал главных редакторов средств массовой информации назначать и освобождать от должности на сессии городского совета. Законно ли данное решение. *Проанализируйте ситуацию.*

5. Поселковая администрация обратилась к начальнику районного отдела внутренних дел с указанием направить кандидата на должность участкового инспектора для утверждения главой администрации. Начальник отдела заявил, что поселковая администрация может контролировать работу участкового инспектора, но на должность его положено в интересах дела назначать руководству отдела внутренних дел. *Кто прав в сложившейся ситуации?*

6. Прокурор, обнаружив незаконное решение поселкового Совета, предложил отменить его на ближайшей сессии. Однако председатель совета с этим предложением не согласился, пояснив, что отменять решение может только вышестоящий районный совет. Тогда прокурор направил материалы в народный суд. *Проанализируйте ситуацию и решите дело.*

7. Положением о выборах депутатов сельского совета села Ссёлки предусмотрено, что выборы проводятся по мажоритарной системе по одномандатным округам. Кандидатом в депутаты может быть зарегистрировано лицо, достигшее возраста 25 лет и проживающее на территории села не менее одного года. Прокурор района опротестовал данное положение о выборах.

Есть ли у прокурора основания для протеста?

8. Окружная избирательная комиссия отказалась в регистрации в качестве кандидата в депутаты городского совета заместителю главы городской администрации на том основании, что в соответствии с законодательством о муниципальной службе муниципальный служащий не может быть депутатом представительного органа.

Правомерен ли отказ в регистрации окружной избирательной комиссии? В каком порядке и на основании каких документов осуществляется регистрация кандидатов в депутаты?

9. При определении итогов голосования по выборам главы местного самоуправления района территориальная избирательная комиссия установила, что из общего количества избирателей 98 тыс. человек в выборах приняло участие 24 тыс. избирателей. Кандидат Васильев получил 3700 голосов, Силантьев — 2150, Маслов — 4120, Решетов — 4980, Савин — 3950. Против всех кандидатов проголосовало 5100 избирателей.

Какое решение должна принять территориальная избирательная комиссия?

10. Директор совместного российско-финского предприятия Михайлов решил баллотироваться кандидатом в депутаты городского совета. Из сотрудников предприятия он образовал группу по сбору подписей в поддержку своей кандидатуры. Членам группы были предоставлены двухнедельные оплачиваемые отпуска, после окончания сбора подписей каждому была выплачена премия в размере месячного должностного оклада. Совет учредителей предприятия выделил Михайлову материальную помощь на проведение избирательной кампании, а также разрешил использовать множительно-копировальную технику предприятия для изготовления агитационных материалов.

Соответствует ли данная ситуация законодательству о выборах? Каким образом должна финансироваться избирательная кампания кандидатов в депутаты?

11. Совет ветеранов одного из районов города решил выдвинуть из своего состава кандидата в депутаты городского совета. За месяц до назначения выборов председатель Совета перерегистрировал устав, дополнив его положениями об участии Совета в выборах. На заседании правления Совета была одобрена в качестве кандидата в депутаты кандидатура заместителя председателя Совета ветеранов Колесникова. После сбора необходимого количества подписей избирателей документы о выдвижении Колесникова поступили в окружную избирательную комиссию.

Какое решение должна принять окружная избирательная комиссия ?

12. В соответствии с постановлением администрации области было начато строительство дороги областного значения, которая проходила через село Степное. Часть домов в связи с этим было решено снести. Однако жильцы

домов, подлежащих сносу, решили выступить с народной правотворческой инициативой о строительстве дороги в обход села. Их поддержали и другие жители села. Письменное заявление по этому вопросу было направлено в администрацию области.

Прокомментируйте сложившуюся ситуацию. Что понимает закон под народной правотворческой инициативой?

13. Назовите полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления. Классифицируйте данные полномочия по основаниям, указанным в таблице:

Виды полномочий	Полномочия органов государственной власти РФ	Полномочия органов государственной власти субъектов РФ
Нормативно-регулирующие		
Конкретно-улирующие		
Обеспечивающие		
Контрольные		
Систематически совершаемые правомерные действия		

14. Определите, в чем заключается уникальность вашего города (муниципального образования). Выделите основные признаки его практической деятельности:

- 1) особенность муниципального образования (историческое развитие, географическое положение, природно-климатические условия, демографическая ситуация, трудоспособность населения, экологическая обстановка, развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, обеспечение жилищным фондом);
- 2) основные проблемы в городе;
- 3) сильные внутренние стороны и внешние возможности муниципального образования;
- 4) миссия муниципального образования.

Проанализируйте и дайте краткую характеристику каждого из признака.

Практическое занятие №5

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Теоретическая часть

Конституцией РФ (ст. 130) и Федеральным законом № 131-ФЗ (ст. 3) определены формы прямого волеизъявления граждан, через которые они осуществляют местное самоуправление. При этом данный закон регулирует две группы форм: 1) формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления; 2) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В первом случае происходит проявление публично-властного характера института местного самоуправления, во втором – добровольного процесса

самоорганизации отдельных граждан или их объединений (бизнес-структур, местных отделений политических партий и общественных объединений, территориальных общин, собственников жилья и др.), их включение в решение вопросов местного значения.

К формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся:

1. *Местный референдум* – голосование граждан РФ, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования и обладающих избирательным правом, по вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с КРФ, федеральными законами, уставами и законами субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований.

2. *Муниципальные выборы* – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемая в соответствии с КРФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований в целях формирования органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица местного самоуправления.

3. *Сход граждан* – форма непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек; сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (ст. 25 Закона № 131-ФЗ).

4. *Отзыв выборного должностного лица местного самоуправления, избранного населением всего муниципального образования*, – форма прямого волеизъявления граждан по досрочному прекращению полномочий выбранного лица, осуществляемая посредством специально назначенного голосования.

5. *Голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования* – сравнительно новый электоральный институт, введенный Законом № 131-ФЗ в дополнение к местному референдуму с целью получения в некоторых случаях согласия населения на изменение границ и преобразование муниципального образования (объединение, разделение, изменения статуса).

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления, общие принципы которых устанавливаются Законом № 131-ФЗ (ст. 26 – 32), относятся:

- собрания граждан;
- конференции граждан;
- территориальное общественное самоуправление;
- правотворческая инициатива граждан;
- публичные слушания, опрос граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления;
- иные формы.

2. Задания для самостоятельной работы

Подготовить доклады на темы:

1. Правовая основа участия граждан в осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации.
2. Общая характеристика непосредственного осуществления населением местного самоуправления в Российской Федерации.
3. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся.

4. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

3. Вопросы для самостоятельной работы

1. Каковы основные организационные формы осуществления местного самоуправления в РФ? Каковы их общие черты и отличия?
2. Как вы понимаете выражение "всеобщее, равное и прямое избирательное право"?
3. Почему принято считать, что именно пропорциональная избирательная система более всего способствует развитию муниципального образования?
4. В чем сходство и различие между сходом и собранием граждан?
5. В чем сходство и различие между опросом граждан и местным референдумом?
6. Какую форму прямой демократии вы считаете наиболее эффективной и почему?
7. Что понимается под ТОС?
8. Как образуются органы ТОС?
9. Какова роль ТОС в осуществлении местного самоуправления?
10. На каких территориях могут создаваться органы ТОС?
11. Какие задачи могут решать органы ТОС?
12. Каковы источники финансирования ТОС?

4. Задания для практических занятий

1. Группа жителей села Тюшевка решила провести референдум по вопросу о необходимости строительства в селе новой школы. Представители данной группы обратились в юридическое управление районной администрации за разъяснениями о порядке подготовки и проведения местного референдума.

От имени начальника юридического управления районной администрации подготовьте ответ жителям села.

2. В бюджете города, принятом городским муниципальным советом, предусмотрено, что на благоустройство и озеленение города должно быть направлено 5% расходной части бюджета. Однако группа жителей города, посчитавшая, что этих средств явно недостаточно для благоустройства города, выступила с инициативой проведения городского референдума по поводу увеличения размера ассигнований на эти цели и введения для этого дополнительного местного налога. Собрав необходимое количество подписей, инициативная группа обратилась в городской совет.

Дайте характеристику данной ситуации.

Практическое занятие № 6

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА.

1. Теоретическая часть

Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрены пять основных моделей структуры органов местного самоуправления, различия в которых связаны:

- во-первых, с разделением муниципальных образований на разные типы (поселение, муниципальный район, городской округ);
- во-вторых, с установлением различного порядка формирования и статуса органов и должностных лиц, то есть с различным распределением их полномочий внутри муниципального образования.

Первая модель, предусмотренная Законом № 131-ФЗ (ч. 3 ст. 36) только для сельских поселений, отличается тем, что лицо, имеющее статус главы поселения, возглавляет одновременно представительный и исполнительный органы поселения, исполняя полномочия:

- главы муниципального образования (поселения);
- руководителя представительного органа;
- главы местной администрации (исполнительно-распорядительного органа).

Вторая модель отвечает всем типам муниципальных образований (предпочтительна все же для небольших поселений). Являясь традиционной, она предусматривает тот вариант, когда избранный населением глава муниципального образования возглавляет исполнительную власть.

Третья модель отличается тем, что избранный всем населением глава муниципального образования занимается в основном политическими задачами, исполняя полномочия председателя представительного органа, в то время как хозяйственными задачами поселения занимается лицо, назначенное по контракту.

Четвертая модель также может быть использована во всех типах муниципальных образований. Она предусматривает вариант, когда на муниципальных выборах формируется только представительный орган местного самоуправления, то есть жители не избирают главу муниципального образования. Статус главы муниципального образования получает избранный из состава депутатов председатель этого органа. На должность руководителя местной администрации, как и в предыдущем варианте, назначается лицо (профессиональный менеджер), прошедшее конкурс. С ним заключается контракт.

Пятая модель предусмотрена только для муниципальных районов и реализуется следующим образом:

а) представительный орган района не избирается непосредственно жителями района на муниципальных выборах, а формируется путем делегирования глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав этого района;

б) глава муниципального района избирается из состава сформированного представительного органа и исполняет полномочия председателя представительного органа;

в) на должность руководителя местной администрации назначается лицо, назначенное по контракту, который заключается по результатам конкурса.

В структуру органов местного самоуправления могут входить иные органы, каковым, например, является контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.).

Контрольный орган муниципального образования – орган местного самоуправления, формируемый на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета об его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного

порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Органы, должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления бывает двух видов: *позитивная* (как осознание и выполнение своего долга) и *негативная* (как реализация юридической ответственности за совершенные правонарушения).

Юридическая ответственность – ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами за противоправные действия.

Федеральным законом № 131-ФЗ определено, что в число полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения входит принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Алгоритм управления комплексным социально-экономическим развитием поселений включает в себя разработку социально-экономической политики, планирование социально-экономического развития, реализацию планов развития.

Муниципальное экономическое развитие – процесс изменений в местной экономике, направленный на улучшение качества жизни на данной территории.

Комплексное планирование социально-экономического развития муниципального образования – подготовка и реализация комплекса программных мероприятий, которые муниципальная администрация предпринимает в сотрудничестве с другими представителями муниципального образования для стабилизации и развития его экономики, укрепления его налоговой базы, повышения уровня занятости населения, решения социальных вопросов.

Концепция развития муниципального образования – раздел комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования, в котором на основании сопоставления конкурентных преимуществ и недостатков поселения, а также оценки внешних и внутренних условий развития формируется видение перспективного развития поселения, формулируются долгосрочные стратегические цели развития, определяется комплекс направлений в развитии местной экономики и социальной сферы, в соответствии с которыми будут сформированы целевые программы.

Целевая программа – увязанный по задачам и срокам осуществления комплекс мероприятий, обеспечивающих системное решение описываемых целевыми индикаторами целей и задач органов местного самоуправления.

Подготовка комплексных программных документов, которые становятся не только планами совместных действий, но и информационными ориентирами для потенциальных партнеров, переговорными площадками по достижению консенсуса внутри местного сообщества по проблемам перспективного развития поселения, является на сегодняшний день наиболее эффективной формой координации усилий по продвижению поселений в рыночной среде. Об этом свидетельствует не только российский, но и зарубежный опыт.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ муниципальными образованиями в Российской Федерации признаются городские и сельские

поселения, муниципальные районы, городские округа либо внутригородские территории городов федерального значения.

Городское поселение – город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы местного самоуправления.

Сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Городской округ – городское поселение, не входящее в состав муниципального района, органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению 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.

Внутригородская территория города федерального значения – часть территории города федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга), в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

На города федерального значения не распространяется общая классификация муниципальных образований: любое муниципальное образование, расположенное на территории Москвы и Санкт-Петербурга, является внутригородской территорией, а не поселением или муниципальным районом вне зависимости от того, расположено ли муниципальное образование на территории основной городской застройки или на пригородной территории.

Федеральным законодательством предусмотрены требования к осуществлению местного самоуправления не только к каждому из вышеперечисленных типов муниципальных образований, но и к таким специфическим территориям, как наукограды, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) и приграничные территории.

2. Задания для самостоятельной работы

Подготовить доклады на темы:

1. Организация местного самоуправления в сельских и городских поселениях.
2. Организация местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах.
3. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.
4. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах и в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО).

5. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях.

3. Вопросы для самостоятельной работы

1. Ограничения в структуре органов местного самоуправления.
2. Основные модели структуры органов местного самоуправления.
3. Контрольный орган муниципального образования.
4. Позитивная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.
5. Негативная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

4. Задания для практических занятий

1. Оцените услуги, предоставляемые муниципальным образованием населению (по пятибалльной шкале). Обобщите результаты, выделите основные проблемы муниципального образования и оцените возможности их решения.

Виды услуг	Оценка услуг				
	1	2	3	4	5
Услуги жизнеобеспечения (ЖКХ)					
Здравоохранение					
Образование					
Культура					
Спорт и туризм					
Транспортные услуги					
Услуги по обеспечению безопасности и общественного порядка					
Бытовые услуги					
Торговля и общественное питание					
Благоустройство и озеленение территории					
Дорожное строительство и содержание местных дорог					
Поддержка малого и среднего бизнеса					
Социальная поддержка населения					

Определите, к какому виду инфраструктуры муниципального образования можно отнести перечисленные услуги.

2. Комитет территориального общественного самоуправления Восточного микрорайона представил в городскую администрацию в качестве народной правотворческой инициативы проект положения «О порядке проведения благоустроительных работ на территории Восточного микрорайона» с просьбой направить его на рассмотрение городского совета. Однако глава городской администрации посчитал, что представленный проект требует дополнительного финансирования, не предусмотренного городским бюджетом, поэтому не может быть рассмотрен городским советом. Получив отказ главы администрации, члены комитета

территориального общественного самоуправления обратились за разъяснениями в прокуратуру.

От имени прокуратуры подготовьте ответ членам комитета.

3. На собрании жителей Северного микрорайона был избран орган территориального общественного самоуправления — комитет микрорайона в составе семи человек. Участники собрания приняли устав комитета, определили его компетенцию, распределили обязанности между его членами. На собрании было принято решение о том, что комитет наделяется правами юридического лица. После собрания председатель комитета обратился в областное управление юстиции для регистрации комитета в качестве юридического лица.

Возможна ли и при каких условиях регистрация комитета микрорайона в качестве юридического лица?

4. Уличный комитет, являющийся юридическим лицом, решил улучшить материальное положение проживающих на его территории пенсионеров. Для этого он заключил с ними трудовые соглашения, в соответствии с которыми обязался обеспечивать их материалами для пошива на дому рабочей одежды, реализовывать готовые изделия, а полученную прибыль, за вычетом 20%, отдавать работницам.

Прокомментируйте данную ситуацию. Каковы основные цели и задачи органов территориального общественного самоуправления? Могут ли они заниматься предпринимательской деятельностью?

5. В городской Совет должно быть избрано 25 депутатов. Через четыре дня после избрания в Совет 20 депутатов былаозвана городской избирательной комиссией первая сессия. О времени и месте ее проведения было сообщено депутатам за 4 дня до сессии. На сессию совета прибыло 12 депутатов. *Какие допущены нарушения при подготовке сессии?*

6. Главой поселковой администрации был назначен Михайлов - директор крупного предприятия. По решению поселкового Совета на него были возложены функции председателя Совета. На сессии был решен вопрос и об избрании освобожденного заместителя председателя Совета. Продолжая занимать директорскую должность, Михайлов разработал схему управления делами местного значения, в соответствии с которой руководителями подразделений поселковой администрации назначил руководителей служб предприятия, считая такое совмещение очень удобным и весьма целесообразным. *Допускает ли действующее законодательство подобную организацию управления делами местного значения?*

Практическое занятие №7 **ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

1. Теоретическая часть

Финансовое обеспечение местного самоуправления на территории Российской Федерации осуществляется, прежде всего, за счет налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, а также за счет безвозмездных и безвозвратных перечислений.

Бюджет – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Доходы местного бюджета – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов местного самоуправления.

Налоговые доходы местного бюджета включают в себя местные налоги и сборы, пени и штрафы (за неуплату налогов и иные нарушения законодательства о налогах и сборах), а также отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов по нормативам, установленным региональными органами государственной власти субъектов РФ или представительными органами муниципальных районов.

В структуре налоговых доходов местных бюджетов в РФ особое значение имеют земельный налог и налог на имущество физических лиц.

К *неналоговым доходам* местного бюджета относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;
- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе, штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;
- иные неналоговые доходы.

В перечень *безвозмездных и безвозвратных перечислений* входят:

- финансовая помощь из бюджетов других уровней в форме дотаций и субсидий;
- субвенции из Федерального фонда компенсаций и региональных фондов компенсаций;
- субвенции из местных бюджетов бюджетам других уровней;
- иные безвозмездные и безвозвратные перечисления между бюджетами бюджетной системы РФ;
- безвозмездные и безвозвратные перечисления из бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- безвозмездные и безвозвратные перечисления от физических лиц и юридических лиц, международных организаций и правительства иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований.

Денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления, составляют *расходы местного бюджета*.

Расходные потребности муниципальных образований – оценка объективной потребности муниципальных образований в бюджетных расходах с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

При классификации расходов местных бюджетов зарубежные и отечественные ученые чаще всего используют функциональные и экономические критерии.

Расходное обязательство муниципального образования – обусловленная законом или иным нормативным актом, договором или соглашением обязанность муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления и иным субъектам средства соответствующего бюджета.

Основа системы межбюджетных трансфертов в РФ закладывается Бюджетным кодексом РФ.

Межбюджетные трансферты – средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Межбюджетные трансферты в РФ могут предоставляться из бюджетов всех уровней в различных формах, основными из которых являются:

- *дотации* – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной или безвозвратной основе;

- *субвенции* – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной или безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов;

- *субсидии* – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на условиях долевого финансирования целевых расходов;

- *бюджетные кредиты* – форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средства другому бюджету на возвратной и возмездной основах;

- *иные безвозмездные и безвозвратные перечисления*.

Для определения общего объема и распределения указанных трансфертов в составе федерального, регионального и местных бюджетов создаются различные фонды. Основными фондами являются: фонды финансовой поддержки, фонды компенсаций, фонды софинансирования социальных расходов, фонды регионального и муниципального развития.

Можно выделить пять основных целей предоставления межбюджетных трансфертов.

1. Обеспечение вертикальной сбалансированности бюджетной системы. *Вертикальная сбалансированность* – соответствие возможностей по мобилизации доходов расходным потребностям для каждого уровня власти.

2. Горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности. *Горизонтальное неравенство* – неравенство бюджетной обеспеченности (доходов) бюджетов одного уровня.

3. Снижение внешних эффектов (*spillovers*). *Внешние эффекты* – факторы, влияющие на объем и качество предоставления бюджетных услуг населению данного субъекта межбюджетных отношений вследствие предоставления бюджетных услуг населению других субъектов межбюджетных отношений (поликлиники, школы), миграции, влияния ситуации в другом субъекте межбюджетных отношений (вспышка заболеваний, экологические проблемы и т.п.) и др.

4. *Гармонизация расходов* – обеспечение условий, при которых устанавливаются и соблюдаются единые стандарты качества и количества предоставления услуг.

5. Стимулирование проведения определенной политики предоставления услуг.

Данная цель взаимосвязана с гармонизацией расходов, но предполагает предоставление регионам большей свободы при выборе собственных подходов и решений в заданных центром широких рамках. Как правило, стимулирование осуществляется путем выделения трансфертов на условиях софинансирования.

Все виды межбюджетных трансфертов классифицируются по пяти основным направлениям:

- целевые / нецелевые;
- широкоцелевые / узкоцелевые;
- долевые (зеркальные) / недолевые (фиксированная сумма);
- лимитированные / нелимитированные;
- выравнивающие / общие.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

Одним из основополагающих принципов бюджетной системы РФ, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 33.), является принцип сбалансированности бюджетов. Согласно данному принципу объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. В случае превышения доходов бюджета над его расходами появляется профицит бюджета. Напротив, в случае превышения расходов над доходами возникает дефицит бюджета. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Регулирование дефицита местного бюджета, представленное в Бюджетном кодексе РФ, строится на следующих принципах:

- текущие расходы не могут превышать как плановый, так и отчетный объем доходов местного бюджета. Тем самым за счет источников финансирования дефицита бюджета возможно покрытие только капитальных расходов;
- размер дефицита местного бюджета не может превышать 10% доходов местного бюджета без учета финансовой помощи. Превышение данного порогового значений возможно только на величину поступлений от продажи имущества;
- в случае принятия бюджета на очередной финансовый год с дефицитом решением о бюджете должны быть утверждены источники финансирования дефицита бюджета. Если бюджет принимается без дефицита, может быть предусмотрено привлечение средств из источников финансирования дефицита бюджета в объеме, необходимом для финансирования расходов на погашение долга.
- финансирование дефицита бюджета осуществляется за счет определенных источников (займы, кредиты, поступления от продажи имущества и др.).

К способам обеспечения сбалансированности местного бюджета можно отнести следующие: 1) наращивание налоговой базы; 2) управление местными налогами; 3) согласование муниципальной политики с региональными приоритетами; 4) оптимизация расходов; 5) привлечение населения к решению вопросов местного значения.

Перечисленные способы сбалансированности бюджета необходимо использовать в комплексе.

Бюджетный процесс в поселении – регламентируемая нормами права деятельность органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса

по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, а также по контролю за их исполнением.

Бюджетный процесс осуществляется самостоятельно органами местного самоуправления. Общие правовые рамки этого процесса устанавливаются Бюджетным кодексом РФ, конкретизация положений федерального законодательства на уровне поселений должна осуществляться муниципальными правовыми актами. В соответствии со ст. 44 Закона № 131-ФЗ, порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением должен определяться уставом муниципального образования. Более детальная регламентация бюджетного процесса должна осуществляться *положением о бюджетном процессе*, в котором определяются порядок и сроки каждого этапа бюджетного процесса, бюджетные полномочия всех участников бюджетного процесса, принципы формирования и расходования средств бюджета.

Организация бюджетного процесса во многом зависит от того, какие органы выполняют функции главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств.

Главный распорядитель средств местного бюджета – орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющее право распределять бюджетные средства по ведомственным распорядителям и получателям средств местного бюджета.

Распорядитель бюджетных средств – орган местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

Возможны два основных варианта. При первом варианте все отраслевые управления местной администрации являются органами местной администрации, каждый из них наделяется бюджетными полномочиями главных распорядителей или распорядителей бюджетных средств. Такая система главных распорядителей бюджетных средств может быть создана в крупных муниципалитетах с довольно значительным числом подведомственных учреждений (муниципальные районы, городские округа, отдельные городские поселения).

В сельских поселениях более приемлемой является система, при которой не создаются самостоятельные отраслевые органы местной администрации, управление подведомственными отраслями осуществляет местная администрация непосредственно, которая и наделяется полномочиями главного распорядителя бюджетных средств.

При этом варианте функции каждого подразделения (должностного лица) администрации в бюджетном процессе должны быть четко разграничены. Для этого рекомендуется принять положение об администрации поселения или о структурных подразделениях администрации поселения. Одним из наиболее значимых подразделений в процессе составления проекта, исполнения и контроля за исполнением бюджета является финансовый отдел или финансовое должностное лицо (в малочисленных поселениях с небольшим штатом местной администрации).

При разработке положения о бюджетном процессе необходимо четко определить перечень всех документов, которые готовятся на каждом этапе бюджетного процесса, участников бюджетного процесса, ответственных за эти документы, их обязанности и полномочия.

Всего в бюджетном процессе выделяют четыре этапа:

- составление проекта бюджета;

- рассмотрение и утверждение бюджета;
- исполнение бюджета;
- контроль за исполнением бюджета.

Статьей 49 Закона № 131-ФЗ определено, что *экономическую основу местного самоуправления* составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований, к которым относятся вещные и обязательственные права.

Конституцией РФ (ч. 2 ст. 8) и Гражданским кодексом РФ (ст. 212) признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Часть 2 статьи 9 Конституции РФ закрепляет право муниципальной собственности на землю и другие природные ресурсы.

Муниципальная собственность – имущество, принадлежащее на правах собственности муниципальным образованиям.

Управление собственностью – наличие в отношении объекта собственности вещных прав.

Имущество – совокупность вещей, материальных ценностей, имущественных прав и обязанностей.

Имущественные права – права собственника по владению, пользованию и распоряжению определенным имуществом в пределах, установленных законом.

Закон № 131-ФЗ (ст. 50) разграничивает объекты муниципального имущества, находящиеся в собственности муниципальных образований вообще, городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов. При этом устанавливается, что муниципальные органы самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Гражданским кодексом РФ предусмотрено деление имущества, находящегося в собственности муниципального образования, на две части. Одна часть закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, другая составляет муниципальную казну соответствующего муниципального образования и не принадлежит муниципальным предприятиям и учреждениям.

Муниципальное унитарное предприятие (МУП) – коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. МУП, являясь юридическим лицом, в качестве учредительного документа имеет устав. Учредителем МУП выступает муниципальное образование.

2. Задания для самостоятельной работы

Подготовить доклады на темы:

1. Определение муниципальной собственности и объектов муниципального имущества.
2. Муниципальная собственность поселений.
3. Объекты собственности муниципальных районов и городских округов.
4. Муниципальные унитарные предприятия.
5. Правовое регулирование бюджетного процесса.
6. Организация и участники бюджетного процесса.
7. Основные этапы бюджетного процесса.
8. Налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов.
9. Безвозмездные и безвозвратные перечисления местным бюджетам.

10. Понятие и состав собственных доходов местных бюджетов.

3. Вопросы для самостоятельной работы

1. Установление земельного налога в муниципальных образованиях.
2. Налоги на имущество физических лиц.
3. Расходные обязательства местных бюджетов.
4. Формы предоставления бюджетных средств муниципальным образованиям.
5. Понятие и формы межбюджетных трансфертов.
6. Основные цели предоставления межбюджетных трансфертов.
7. Классификация межбюджетных трансфертов.
8. Понятие и принципы регулирования местного бюджета.
9. Основные направления в обеспечении сбалансированности местного бюджета.

Комплексный подход к обеспечению сбалансированности бюджета

4. Задания для практических занятий

1. Приведите в соответствие содержание основных этапов реформирования ЖКХ в РФ. Укажите цели каждого из них.

Этапы	Содержание	Цели
I. Приватизация жилья	. Дробление коммунальных предприятий. . Разгосударствление предприятий ЖКХ . Конкурсы. Переход на договорные отношения	
II. Переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг	Повышение ставок и тарифов для экономически обоснованного уровня. . 100% оплата стоимости жилищно-коммунальных услуг потребителями.	
III. Демонополизация деятельности в ЖКХ	Передача муниципального и ведомственного жилья в собственность жильцов.	

2. Государственное предприятие решило продать неиспользуемое складское помещение и, сделав соответствующее объявление, нашло выгодного для себя покупателя. Однако глава поселковой администрации заявил, что оно должно быть продано в муниципальную собственность, так как поселок испытывает значительные трудности в хранении закупаемой для населения продукции. Руководитель предприятия с доводами администрации не согласился. Как следует решить дело?
3. Назовите основные способы формирования муниципальной собственности и приведите примеры. Укажите порядок оформления прав собственности муниципального образования.
4. Глава районной администрации принял постановление о предоставлении льготного налогообложения кооперативу "Меркурий", согласно которому кооператив получает льготу по налогу на прибыль в размере 100 %. Прокурор района опротестовал данное решение. *Какие нарушения законности были допущены?*

5. Городской совет на своей сессии принял решение об отчислении 10 % валютной выручки всех предприятий, расположенных на территории данного совета, в валютный фонд совета. Однако прокурор опротестовал данное решение. *Решите дело.*

6. Районный Совет, установив в ходе проведенной специальной проверки, что одно из промышленных предприятий, находящееся в федеральной собственности, скрыло 200 млн. полученных доходов, решил выявленную сумму зачислить во внебюджетные фонды. *Правильно ли поступил Совет?*

7. В ходе проведения камеральных проверок по правильности исчисления и уплаты налога на прибыль 195 государственных и муниципальных предприятий, 1500 акционерных обществ, 905 частных предприятий, 19 банков и 16 страховых компаний были выявлены нарушения законодательства. В частности, было начислено 432 млрд рублей финансовых санкций. Может ли выявленная сумма быть израсходована органами местного самоуправления. *Куда могут быть зачислены указанные средства?*

8. Руководство муниципального хлебобулочного комбината решило войти в состав ООО «Хлебопек». Для того чтобы изыскать средства для внесения в уставный капитал общества, директор хлебобулочного комбината договорился с частным предпринимателем о продаже неиспользуемых складских помещений. Однако юрист консультант комбината отказался визировать договор купли-продажи складских помещений, считая эту сделку незаконной.

Какие положения законодательства нарушены руководством хлебобулочного комбината?

9. Мэр города Елец и Елецкая городская Дума своим решением установила плату за экологический ущерб, наносимый транзитным транспортом воздушному бассейну города, в размере 50 рублей с легковых автомобилей и 100 рублей с грузовых автомобилей, проезжающих через город Елец. Оцените законность данного решения.

10. На основе анализа Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ и других федеральных законов назовите виды имущества, которые:

- а) относятся исключительно к муниципальной собственности;
- б) могут относиться как к муниципальной, так и к другим видам собственности;
- в) не могут относиться к муниципальной собственности.

Практическое занятие № 8
**УПРАВЛЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ
РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**
(занятие проводится в интерактивной форме-деловая игра)

1. Теоретическая часть

Комплексное социально-экономическое развитие - управляемый процесс изменений в различных сферах жизни поселения, имеющий своей целью достижения определенного уровня развития духовной и экономической сфер на территории поселения, с наименьшим ущербом для природных ресурсов и наибольшим уровнем удовлетворения потребностей населения и интересов государства на территории поселения.

Управление комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования - управление взаимно согласованными программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования, увязанными по ресурсам, срокам в соответствии с принятыми населением приоритетами, а также принятыми к исполнению на основе договоров или по закону федеральными и региональными программами развития.

В каждом муниципальном образовании управление развитием может быть организовано по-разному (в зависимости от ресурсов и сложности решаемых задач), но некоторые особенности процесса управления развитием муниципальным образованием присущи всем муниципальным образованиям

В этой связи необходимо отметить следующее. Каким бы непрерывным не казался процесс развития и управления развитием, общей принципиальной особенностью процесса управления развитием муниципальных образований является его цикличность. Главными факторами цикличности процесса управления являются:

- бюджетный процесс;
- период полномочий органов местного самоуправления;
- крупные инвестиционные проекты;
- местные традиционные особенности (культурно-исторические, религиозные и др.).

В вопросе управления развитием муниципального образования мы предлагаем рассмотреть два подхода (или две стратегии).

Первый подход — в случае, когда цикл управления развитием имеет достаточно четкие границы: есть начало цикла управления развитием и есть его конец. В этом случае полный цикл управления комплексным социально-экономическим развитием относительно условно, но достаточно определенно можно разбить на два периода: период разработки программы комплексного социально-экономического развития и период реализации этой программы.

Второй подход. В крупных муниципальных образованиях программа комплексного социально-экономического развития может быть настолько сложной, что возникнет необходимость весь процесс управления развитием рассматривать как совокупность двух относительно самостоятельных

процессов управления: одновременно существует две программы развития: программа комплексного социально-экономического развития, рассчитанная на реализацию в ближайший бюджетный период, и основные направления развития муниципального образования на более дальнюю перспективу.

основные этапы (циклы) управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования:

в период разработки программы развития:

- сбор и обработка информации;
- целеопределение (постановка целей);
- выработка стратегических установок и критериев развития;
- оценка потенциала и ресурса развития;
- разработка концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- разработка и принятие программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

в период реализации программы развития:

- разработка и принятие бюджета развития;

- исполнение бюджета развития в соответствии с программой комплексного социально-экономического развития;
- контроль, сбор и обработка информации и выработка предложений по корректировке бюджета (программы, концепции).

На этом этапе выявляются и основные социальные проблемы, которые необходимо решить в будущем.

2. Задания для самостоятельной работы

Подготовить доклады на темы:

1. Условия и факторы социально-экономического развития муниципального образования
2. Анализ, прогнозирование и планирование социальноэкономического развития муниципального образования
3. Стратегическое планирование в муниципальном образовании
4. Муниципальные целевые программы
5. Привлечение инвестиций в социально-экономическое развитие муниципального образования
6. Управление пространственным развитием поселений
7. Эффективность муниципального управления

3. Вопросы для самостоятельной работы

1. Что такое муниципальный заказ и муниципальный контракт?
2. Что может быть предметом муниципального заказа?
3. Каковы основные этапы формирования и размещения муниципального заказа?
4. Каковы основные способы размещения муниципального заказа?
5. В чем преимущества централизованного управления муниципальным заказом перед децентрализованным?
6. От чего зависит потребность муниципального образования в финансовых средствах?
7. Каковы источники доходов местных бюджетов?
8. За счет чего можно увеличивать доходы местных бюджетов?
9. Каковы основные направления (статьи) расходов местных бюджетов?
10. Что такое муниципальные минимальные социальные стандарты?
11. Какие существуют способы повышения эффективности расходов местных бюджетов?
12. Какой эффект может быть получен при переходе к бюджетированию по результатам?
13. Каковы причины образования и источники покрытия дефицита местных бюджетов?
14. Какой механизм выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований предусмотрен Федеральным законом 2003 года и новым Бюджетным кодексом РФ?
15. Каковы цели и задачи муниципальной финансовой политики?
16. Какие инструменты могут быть использованы при реализации муниципальной финансовой политики?

17. Каковы основные этапы бюджетного процесса в муниципальном образовании?

18. Чем характеризуется казначейское исполнение местных бюджетов?

19. Какое влияние может оказывать казначейское исполнение бюджета на организацию работы по муниципальному заказу?

20. Какими правами обладает муниципальное образование в сфере финансово-кредитных отношений?

21. Для чего нужен сводный финансовый баланс территории муниципального образования?

22. Какие организационные структуры участвуют в управлении муниципальной экономикой?

4.Задания для практических занятий

ДЕЛОВАЯ ИГРА «Стратегическое развитие города» (с использованием метода игрового моделирования)

Проведение деловой игры является заключительным этапом процесса изучения дисциплины «Система муниципального управления».

Цель игры: приобретение студентами умений и навыков по развитию и повышению эффективности функционирования города и муниципального хозяйства в условиях экономической самостоятельности и местного самоуправления.

В игре принимают участие 15-60 человек.

Этапы:

1. Предварительный этап

- ознакомление участников с содержанием игры;
- распределение игровых ролей.

2. Аналитический этап

- изучение исходной ситуации в городе;
- определение стратегических ориентиров развития;
- обсуждение целевого блока стратегии

3. Проектный этап

- анализ целевых показателей и банка городских проектов;
- отбор проектов и принятие стратегических решений;
- формирование вариантов стратегического плана

4. Заключительный этап

- оценка вариантов стратегий
- допуск к конкурсному обсуждению;
- подведение итогов игры и определение победителей.

На предварительном этапе руководитель игры знакомит участников с ее содержанием, целью и правилами. Распределяет игровые роли, функции участников игры, выбираются кандидатуры капитанов команд и мэра города.

После чего выбранный мэр и капитаны команд формируют свои организационные структуры.

Участники игры:

1. Команды разработчиков (3-5 чел) по 2-3 группы

Капитан команды - руководитель проекта по разработке стратегии (выполняет функции будущего главы администрации города и в случае успеха его команды назначается на эту должность).

Заместители капитанов команд отвечают за важнейшие направления стратегии города:

- заместитель, отвечающий за экономическое развитие;
- заместитель, отвечающий за социальное развитие и связи и с общественностью;
- заместитель, отвечающий за городское хозяйство;
- заместитель, отвечающий за привлечение и использование финансовых ресурсов.

Команды на основе изучения ситуации определяют условия развития и актуальные социально-экономические проблемы города. Команды выступают как специалисты и управленцы в области городского управления, они представляют город, дают ему название, моделируют процесс функционирования города за счет реализации стратегии развития его систем, предлагают стратегические проекты.

Основная задача команд - победа в конкурсном отборе вариантов стратегии развития города.

2. Экспертный совет состоит из 4-6 человек и включает:

- 1) мэра города, который выбирается на альтернативной основе;
- 2) председателя муниципального совета;
- 3) руководящих работников администрации города;
- 4) членов муниципального совета.

Экспертный совет работает под руководством мэра города и состоит из депутатов муниципального совета.

Цель экспернского совета: объективное и обоснованное проведение конкурса стратегических предложений, формирование дееспособной администрации и принятие обоснованной стратегии города.

Основными задачами экспертного совета является рассмотрение конкурсных предложений команд, выявление победителей и принятие стратегического плана развития города

3. Общественность города (4-6чел.): пенсионер; активист партии «зеленых»; индивидуальный предприниматель; профсоюзный деятель; СМИ.

Общественность участвует в обсуждении предложений команд. Определяет свою позицию по решению городских проблем.

Цель: активизация развития города и решение насущных социально-экономических проблем.

4. Инвесторы (3-5 чел). Ими могут быть как отечественные, так и зарубежные представители: Сбербанк России; Ак- Барс банк; РАО «ЕЭС России»; Mercedes-bens Company; FORD Motor Company.

Цель: коммерческие интересы. Инвестируют проекты, занимаются благотворительностью и действуют в соответствии со своими интересами.

Совет экспертов уточняет перечень целевых показателей и формирует банк городских проектов. На основе полученных материалов команды определяют стратегические решения и направляют их в экспертный совет на рассмотрение. Конкурсные предложения детально анализируются и оцениваются. Основное внимание эксперты обращают на динамику важнейших целевых показателей, к числу которых относятся следующие:

- 1) качество и уровень жизни населения;
- 2) здоровье населения города;
- 3) образ жизни населения города;
- 4) экономическое развитие города.

В результате проведенного анализа представленных материалов и открытого обсуждения конкурсных предложений по стратегическому развитию города экспертный совет определяет степень влияния предложенных решений на ситуацию в городе и дает оценку рассматриваемым вариантам стратегии.

Разработка стратегии ведется на пятилетний период с выделением годовых этапов. В итоге команды разработчики представляют варианты стратегий в форме конкурсного предложения.

По завершению игры экспертный совет фиксирует сложившуюся ситуацию, принимает окончательный вариант стратегического плана города и определяет команду-победителя.

Общая характеристика города.

Город «Х» расположен в средней полосе Российской Федерации, с характерными для данной полосы климатическими условиями (теплое лето и умеренно холодные зимы, преобладание южных и юго-восточных ветров, частые снегопады в зимний период и сравнительно небольшое количество осадков в другие времена года). Город стоит на возвышенности и располагается вдоль берега реки. Река богата рыбой и пригодна для судоходства, однако ее возможности мало используются. Существует небольшой причал для мелких плавательных средств (катеров и лодок), «дикий» песчаный пляж и «зеленая» зона (леса, озера, холмы, лужайки) недалеко от городских поселений.

Город «Х» - это важный транзитный пункт, как для грузового, так и для железнодорожного транспорта. Через него проходит интенсивный транспортный поток, соединяющий несколько крупных региональных центров. Однако подходящая автострада отсутствует. Кроме того, дороги города находятся в аварийном состоянии и требуют капитального ремонта. В связи с чем, постоянно возникают транспортные пробки, много дорожно-транспортных аварий и происшествий. Железная дорога играет довольно значимую роль в городе, поскольку реализовывает большую часть своего внешнеторгового оборота во многие города и региональные центры страны.

Общая численность населения города составляет 140 тыс. чел., из них 90 тыс. чел. находятся в трудоспособном возрасте. В городе имеются 5 районов и 20 микрорайонов. Значительная часть территории города занята промышленными предприятиями. В городе «Х» ухудшается экологическая ситуация. Здесь находятся несколько технологически связанных предприятий. К ним относятся глиноземный завод, предприятия по производству алюминия и подшипников. Здесь же расположено крупное производство строительных материалов. Имеется также силикатный и мыльный заводы. Все они принадлежат к классу экологически неблагоприятных производств. Поэтому значительная часть территории города отдана под санитарно-защитные зоны. Кроме того, в городе существует свой хлебокомбинат, молочный завод, кондитерская фабрика, консервный завод, швейная фабрика. Вместе с тем, территория города, занятая под селитебную застройку, невелика. Недостает участков городской земли, используемых под зеленые насаждения.

На промышленных предприятиях города «Х» работает около 35 тыс.чел. Они и составляют основу экономики города, однако результаты их деятельности далеко не пропорциональны занимаемой площади предприятий. Успешно работают только предприятия пищевой промышленности. Глиноземный завод, предприятие по производству алюминия, мыльный и силикатный заводы находятся в затяжном экономическом кризисе. Под угрозой увольнения тысячи работников, которые несколько месяцев не получали зарплату. Предприятие по производству подшипников и завод строительных материалов функционируют далеко не на полную мощность. Многие работники попали под сокращение. В аналогичной ситуации находится и швейная фабрика. Следовательно, возникает опасность существенного роста безработицы и увеличения социальной напряженности в городе.

На территории города существуют также многочисленные объекты муниципальной собственности. Это муниципальный жилищный фонд, который составляет 90% от всего жилищного фонда данного населенного пункта; крупный торговый центр, кинотеатр, культурно - досуговый центр, городской музей, девять школ, двадцать детских дошкольных учреждений, больница, родильный дом, пять поликлиник, спортивный комплекс. Но техническое состояние большинства из перечисленных объектов крайне неудовлетворительное, поэтому требует капитального ремонта или реконструкции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Основная литература

1. Акмалова, А. А. Система государственного и муниципального управления : учебник / А.А. Акмалова, В.М. Капицын. — Москва : ИНФРА-М, 2021. — 414 с. + Доп. материалы [Электронный ресурс]. — (Высшее образование: Бакалавриат). — DOI 10.12737/981344. - ISBN 978-5-16-014417-7. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/981344>

2. Угурчиев, О. Б. Основы государственного и муниципального управления : учебное пособие / О. Б. Угурчиев, Р. О. Угурчиева. - Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2019. - 378 с. - (Высшее образование: Бакалавриат). - ISBN 978-5-369-01473-8. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/959968>

Дополнительная литература

1. Лобкова, Е. В. Основы государственного и муниципального управления : учебное пособие / Е. В. Лобкова, Е. В. Зандер, К. Ю. Лобков. - Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2020. - 300 с. - ISBN 978-5-7638-4264-7. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1819688>
2. Чиркин, В. Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник / В.Е. Чиркин. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2019. - 384 с. - ISBN 978-5-91768-471-0. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1003311>