СОДЕРЖАНИЕ

1. Общая характеристика органов местного самоуправления: понятие и признаки 3

2. Виды органов местного самоуправления 19

3. Полномочия органов местного самоуправления 22

Библиографический список30

1. Общая характеристика органов местного самоуправления: понятие и признаки

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) определяет органы местного самоуправления как «избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения»[[1]](#footnote-1).

Федеральный закон № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления обозначил как «перечень» этих органов. И.В. Васильев отмечает, что «по сути, это понятие идентифицировано с понятием системы органов, поскольку перечень органов предполагает не хаотичное, а в определенном порядке их расположение»[[2]](#footnote-2).

Конституция Российской Федерации в статье 12 устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти[[3]](#footnote-3).

Таким образом, конституционно закреплено, что органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность независимо от органов государственной власти. Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления допускается только в предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ случаях.

В то же время выделение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти означает их структурно-организационное обособление, но не функциональное. Органы местного самоуправления самостоятельны лишь в пределах полномочий, определенных органами государственной власти; они находятся в системе государственно-властных отношений; действуют в русле единой государственной политики; могут наделяться отдельными государственными полномочиями.

Как отмечает В.В Семенихин, «как и всякая публичная власть, органы местного самоуправления имеют общую экономическую и организационно-правовую основу с органами государственной власти: у них общий источник власти - народ, те же принципы избирательной системы, те же механизмы принятия решений, та же обязательность их исполнения, а также сходные формы и методы деятельности»[[4]](#footnote-4).

В соответствии с частью 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

При установлении структуры органов местного самоуправления Европейская хартия местного самоуправления предусматривает следующее:

* местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление;
* статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе[[5]](#footnote-5).

В соответствии с частью 1 статьи 34 Федерального закона 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют:

* представительный орган муниципального образования;
* глава муниципального образования, являющийся согласно части 1 статьи 36 Федерального закона 131-ФЗ высшим должностным лицом муниципального образования;
* местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), которой в соответствии с частью 1 статьи 37 Федерального закона 131-ФЗ руководит глава местной администрации на принципах единоначалия;
* контрольный орган муниципального образования;
* иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Указание на выборных должностных лиц включено Федеральным законом от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»[[6]](#footnote-6).

Муниципальные органы характеризуются особыми признаками, к которым можно отнести следующие.

1. Муниципальные органы являются обособленными ячейками аппарата муниципальной власти своих муниципальных образований.
2. Муниципальные органы учреждаются в пределах действующего законодательства уставами соответствующих муниципальных образований и создаются в распорядительном порядке в соответствии в том числе с законодательством о регистрации юридических лиц.
3. Муниципальные органы призваны осуществлять решение местных вопросов.
4. Виды органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления могут быть разделены на виды по ряду оснований.

По их функциональной специализации в системе местного самоуправления можно выделить представительные (нормотворческие) органы, исполнительно-распорядительные и контрольные органы. Особо следует выделить предназначение глав муниципальных образований, которые в пределах своих полномочий участвуют в осуществлении и представительных, и нормотворческих, и исполнительно-распорядительных, и контрольных функций, возглавляя систему местного самоуправления в соответствующих муниципальных образованиях.

По объему компетенции выделяются органы общей и специальной компетенции.

Органами общей компетенции являются те органы муниципальных образований, которые в пределах последних вправе и обязаны решать не только вопросы, прямо за ними закрепленные, но и все иные публично значимые проблемы, прямо при этом не отнесенные к компетенции других органов власти. Органы общей компетенции решают в интересах граждан все те проблемы, которые прямо не отнесены к компетенции органов со специальной компетенцией. Именно они в первую очередь принимают к исполнению те вопросы, которые принято именовать новыми предметами ведения, т.е. вопросами, ранее не встречавшимися в практике нормотворческой или правоприменительной деятельности. Органы общей компетенции также вправе по ряду вопросов, значимых для граждан, контролировать и координировать деятельность на своей территории иных органов и организаций, в том числе вышестоящего подчинения. Правда, возможность координации органов, организаций вышестоящего подчинения, контроля за их деятельностью, которой обладали местные органы общей компетенции в советское время (советы, их исполкомы), применительно к современным органам местного самоуправления проблематична, поскольку законодательством прямо не предусмотрена.

Органы специальной компетенции выполняют только те задачи, которые прямо отнесены к их ведению.

Представительные органы муниципальных образований обладают общей компетенцией в области представления интересов населения, нормотворческой деятельности. Их компетенция в области исполнительно-распорядительной и контрольной деятельности является специальной.

Главы муниципальных образований обладают общей компетенцией в области представления интересов населения и своих муниципальных образований в целом, а также в области исполнительно-распорядительной деятельности, если они возглавляют местные администрации.

Общей компетенцией в области исполнительно-распорядительной деятельности обладают местные администрации. Специальной компетенцией в данной области обладают такие исполнительные органы, как управления, отделы, департаменты отраслевой и межотраслевой направленности, а также исполнительные территориальные органы (например, окружные администрации, действующие в отдельных округах городского округа). Компетенция контрольно-счетных органов является специальной.

По месту в иерархии власти государственные органы традиционно делятся на высшие, центральные и территориальные (региональные, местные). Представляется, что это деление с известной долей условности может быть применено и к местному самоуправлению. Тогда высшие органы – те, что непосредственно осуществляют компетенцию своих муниципальных образований, обладая общей компетенцией (представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация). Центральные органы – органы, действующие на всей территории своих муниципальных образований (исполнительные органы отраслевой и межотраслевой направленности). Территориальные органы – те, что создаются на отдельных территориях муниципальных образований.

По способу формирования состава выделяются: выборные органы и органы, состав которых формируется в распорядительном порядке. В число выборных органов местного самоуправления входят представительные органы, избираемые в ходе прямых или двухстепенных выборов, главы муниципальных образований. Остальные органы местного самоуправления формируются в распорядительном порядке (порядке назначения).

По составу органы местного самоуправления могут быть единоличными (главы муниципальных образований) и коллективными (представительный орган, администрация, отделы, управления и др.).

По способу волеизъявления следует выделять единоначальные органы (единоличные, администрации, управления, отделы) и коллегиальные (представительные органы). В советское время к числу коллегиальных органов относились исполнительные комитеты местных советов как исполнительно-распорядительные органы общей компетенции. Представляется, что в настоящее время формирование коллегиальных исполнительно-распорядительных органов не соответствует Федеральному закону № 131-ФЗ, но вполне допускается Европейской хартией местного самоуправления.

1. Полномочия муниципальных органов

Статья 17 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают следующими полномочиями:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

2) установление официальных символов муниципального образования;

3) создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

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

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

4.4) полномочиями в сфере стратегического планирования, предусмотренными Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

5) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

6) организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

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

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

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

8.1) организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;

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

9) иными полномочиями в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, уставами муниципальных образований.

Полномочия местного самоуправления реализуются органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Так, к исключительным полномочиям представительных органов в соответствии с федеральным законом относятся:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

- утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;

- утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ глава муниципального образования:

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

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

издает в пределах своих полномочий правовые акты;

вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

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

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Необходимо отметить, что в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования. Порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»[[7]](#footnote-7), Федеральным законом № 131-ФЗ, Бюджетным кодексом Российской Федерации[[8]](#footnote-8), другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. В случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством могут наделяться отдельными государственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Таким образом, осуществляя свои права и обязанности, органы местного самоуправления реализуют свои функции и решают задачи в различных областях местной жизни, при этом эффективное их осуществление возможно при законодательном закреплении полномочий за органами и должностными лицами местного самоуправления исходя из специфики муниципального образования конкретного типа, а также при финансовом обеспечении реализации их полномочий.

Библиографический список

1. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СПС Консультант Плюс.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС Консультант Плюс.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.04.2019) // СПС Консультант Плюс.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.
5. Федеральный закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс
6. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СПС Консультант Плюс
7. Муниципальное право России: Учебник / В. И. Васильев. – 2 изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2012. – 680 с.
8. Семенихин В.В. Все о некоммерческих юридических лицах. – М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2014. – 394 с.
1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. [↑](#footnote-ref-1)
2. Муниципальное право России: Учебник / В. И. Васильев. – 2 изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2012. – с.25. [↑](#footnote-ref-2)
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС Консультант Плюс. [↑](#footnote-ref-3)
4. Семенихин В.В. Все о некоммерческих юридических лицах. – М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2014. – с.80. [↑](#footnote-ref-4)
5. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СПС Консультант Плюс [↑](#footnote-ref-5)
6. Федеральный закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СПС Консультант Плюс [↑](#footnote-ref-7)
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.04.2019) // СПС Консультант Плюс [↑](#footnote-ref-8)