

**Тема: № 9**

**«Исполнительные органы местного самоуправления»**

**Доцент кафедры  
Государственно правовых  
дисциплин, к.ю.н.,  
Шеншин Виктор Михайлович**

# *Учебные вопросы:*

1. Исполнительные органы местного самоуправления.
2. Контрольный орган муниципального образования.  
Избирательная комиссия муниципального образования.
3. Соотношение правового статуса представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

1-й учебный вопрос:

**Исполнительные органы местного самоуправления.**

Исполнительный орган муниципального образования представляет собой правоприменительный, исполнительный и распорядительный орган общей компетенции, создаваемый специально для повседневного функционирования в системе местного самоуправления с целью проведения в жизнь (исполнения) принимаемых населением и представительным органом решений и общеобязательных правил в процессе управления и регулирования экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни местных сообществ.

Система органов власти местного самоуправления во все времена в нашей стране и за рубежом, как правило, состояла и состоит, прежде всего, из двух органов власти: представительной и исполнительно-распорядительной (администрации). В свою очередь, муниципальная исполнительная власть (местная администрация) состоит из ряда структурных подразделений – органов местной администрации муниципального образования.

Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. внес необходимую определенность в систему исполнительных органов муниципальных образований, включив в нее главу муниципального образования и местную администрацию. Наличие этих двух органов в муниципальном образовании является обязательным. Кроме них могут образовываться и иные коллегиальные и единоличные органы местного самоуправления. Такие органы и должностные лица муниципального образования могут избираться непосредственно населением или избираться (назначаться) представительным органом муниципального образования. Они должны обладать собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наименование главы муниципального образования и главы местной администрации устанавливаются законом субъекта Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

## ***Глава муниципального образования***

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

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В случае избрания его на муниципальных выборах он входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем либо возглавляет местную администрацию. В случае избрания главы муниципального образования представительным органом он является председателем представительного органа муниципального образования.

Представляется, что наиболее целесообразной является модель, когда глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, а деятельность представительного органа организует его председатель, избранный из числа депутатов.

Глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

В случае формирования представительного органа муниципального района из глав поселений и депутатов представительных органов поселений глава муниципального района исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального района.

Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

## **Глава муниципального образования в пределах установленных полномочий:**

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

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

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

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

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



**Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:**

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) отрешения от должности правовым актом высшего должностного лица субъекта Федерации;
- 4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 6) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 7) выезда за пределы России на постоянное место жительства;

8) прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора России, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора РФ, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

9) отзыва избирателями;

10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

11) досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа, или постановления и распоряжения по вопросам, относящимся к полномочиям главы местной администрации, в случае, если глава муниципального образования является главой местной администрации.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Глава муниципального образования заключает контракт с лицом, назначенным представительным органом по результатам конкурса на должность главы местной администрации.

В соответствии с Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" **наличие в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования является обязательным**, за исключением случаев, предусмотренных данным Федеральным законом ([статья 34, часть 2](#)); **глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения; в соответствии с уставом муниципального образования он избирается либо на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава;**

Определение  
Конституционн  
ого Суда РФ от  
04.10.2011 N  
1264-О-О

в случае избрания на муниципальных выборах он либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию, а в случае избрания представительным органом муниципального образования - исполняет полномочия его председателя; он подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования (статья 36, [части 1, 2](#) и [5](#)).

Согласно [статье 74.1](#) данного Федерального закона мерой публично-правовой ответственности главы муниципального образования, применяемой независимо от способа замещения им своей должности, является удаление его в отставку решением представительного органа муниципального образования, влекущим досрочное прекращение его полномочий.

Вопрос о досрочном прекращении полномочий выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В [Постановлении](#) от 16 октября 1997 года N 14-П Конституционный Суд Российской Федерации указал следующее.

Согласно [статье 15 \(часть 2\)](#) Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Из этого конституционного принципа в его взаимосвязи с другими предписаниями Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленными в ее [статьях 1 \(часть 1\)](#), [3 \(часть 2\)](#), [5 \(часть 2\)](#), [12](#), [15 \(часть 1\)](#), 66 ([части 1](#) и [2](#)), [76](#), [130](#), [131](#), [132](#), [133](#), вытекает, что **деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции** Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам.



Для того чтобы обеспечить реализацию указанных конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, **Российская Федерация** как суверенное государство вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

**Досрочное прекращение полномочий** - при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, - само по себе **не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления.**

**Удаление главы муниципального образования в отставку** в указанном случае **выступает мерой его ответственности перед представительным органом муниципального образования,** а в конечном итоге - **и перед населением,** гарантируя восстановление установленного законом порядка осуществления местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования, подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования населению и представительному органу муниципального образования, обеспечивая баланс полномочий представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования в системе местного самоуправления.

При этом действующее законодательство закрепляет ряд гарантий самостоятельности главы муниципального образования при решении вопроса о его удалении в отставку, а также соблюдения прав и законных интересов населения.

Так, согласно Федеральному [закону](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" **при рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку должны обеспечиваться**: *заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку* [\(пункт 1 части 13 статьи 74.1\)](#);

предоставление главе муниципального образования возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку ([пункт 2 части 13 статьи 74.1](#)); при этом решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования ([часть 8 статьи 74.1](#)).

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подлежит судебной проверке в предусмотренном законом порядке.

Значимой мерой, направленной на защиту прав и законных интересов населения в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, является проведение досрочных выборов главы муниципального образования в установленные федеральным законом сроки. При этом глава муниципального образования, удаленный в отставку решением представительного органа муниципального образования, вправе баллотироваться на указанных выборах в качестве кандидата.

## ***Местная администрация***

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 Федерации. Местная администрация обладает правами юридического лица.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

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

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района, городского округа представительным органом муниципального района, городского округа в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Федерации – в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации.

В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района, городского округа – уставом муниципального района, городского округа и законом субъекта Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе, городском округе две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района, городского округа, а одна треть законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Федерации.



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

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

**Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае:**

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) расторжения контракта по соглашению сторон или в судебном порядке;
- 4) отрешения от должности правовым актом высшим должностным лицом субъекта Федерации;
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

8) выезда за пределы России на постоянное место жительства;

9) прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления

10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

- представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;

- высшего должностного лица субъекта Федерации – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации;

- главы местной администрации – в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Федерации.

"Об утверждении Порядка согласования Департаментом образования Ивановской области назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, городских округов (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования"

Установлено, что основанием для рассмотрения кандидатуры претендента для назначения на должность является представление главы муниципального района (городского округа) Ивановской области с обоснованием причин выбора представляемого претендента. Приведен перечень документов, прилагаемых к представлению.

Предусмотрено, что рассмотрение представления и документов, а также собеседование с претендентом осуществляется в течение 7 рабочих дней со дня их регистрации на заседании комиссии по вопросам согласования должностных лиц, образованной в Департаменте образования Ивановской области. Указано, что решение принимается комиссией в отсутствие претендента путем открытого голосования, оформляется протоколом, который подписывается председателем и секретарем комиссии в течение 2 рабочих дней со дня принятия решения, и носит рекомендательный характер.

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.

Глава местной администрации может от имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности.

Местная администрация как юридическое лицо действует на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям.

Основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждение положения о нем этим представительным органом.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Руководители органов местной администрации, обладающих правами юридического лица, издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их компетенции, положением, утвержденным представительным органом.

Глава местной администрации руководит деятельностью аппарата администрации и органов местной администрации на принципах единоначалия и несет ответственность за надлежащее осуществление ими своих полномочий.

Глава местной администрации назначает заместителей главы местной администрации с согласия (утверждения) представительного органа либо самостоятельно в зависимости от урегулированности этих вопросов в уставе муниципального образования.

Заместители главы местной администрации выполняют функции в соответствии с распределением обязанностей, установленным главой местной администрации, либо по его представлению представительным органом. В случае временного отсутствия главы местной администрации или невозможности выполнения им своих обязанностей его полномочия осуществляет один из заместителей главы местной администрации, в соответствии уставом муниципального образования или Положением о местной администрации, утвержденным представительным органом муниципального образования.

Аппарат главы местной администрации образуется в крупных муниципальных образованиях в составе ряда структурных подразделений и должностных лиц для непосредственного обеспечения исполнения полномочий главы администрации и его заместителей. Обычно аппарат состоит из организационного отдела, канцелярии, юридического отдела, сектора кадров, управления делами, бухгалтерии. В небольших по численности муниципальных образованиях в составе аппарата не создаются структурные подразделения, а он образуется только из должностных лиц и работников вспомогательного и обслуживающего персонала.

## Распоряжение администрации г. Иркутска от 14.09.2020 N 031-10-314/0

### "Об аппарате администрации города Иркутска"

**Утверждены Положения:** об аппарате администрации города Иркутска; Положение о департаменте правовой работы аппарата администрации города Иркутска; об управлении делами аппарата администрации города Иркутска; об организационном управлении аппарата администрации города Иркутска; о департаменте муниципальной службы и кадров аппарата администрации города Иркутска; об управлении информатизации аппарата администрации города Иркутска; о секретариате аппарата администрации города Иркутска; о департаменте жилищной политики аппарата администрации города Иркутска. **Определены их задачи и функции.** В частности, к задачам аппарата администрации города Иркутска отнесены: правовое, кадровое, организационное, документационное, информационно-техническое, материально-техническое (финансово-экономическое) обеспечение деятельности мэра города Иркутска, администрации города Иркутска, а также иных должностных лиц местного самоуправления и органов местного самоуправления (муниципального органа) города Иркутска в пределах полномочий, реализуемых администрацией города Иркутска в установленном порядке; оказание содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий по организации и проведению референдумов, выборов федерального, областного и муниципального уровней на территории города Иркутска; обеспечение взаимодействия мэра города Иркутска, администрации города Иркутска с государственными органами и их должностными лицами, органами местного самоуправления и иными муниципальными органами, организациями всех форм собственности и гражданами. Предусмотрено, что Положения о структурных подразделениях аппарата администрации города Иркутска, в части регламентации отношений, связанных с первым заместителем мэра города Иркутска, вступают в силу со дня вступления в силу решения Думы города Иркутска, предусматривающего включение в структуру администрации города Иркутска должности первого заместителя мэра города Иркутска.



## ***Органы местной администрации***

В структуре местной администрации образуется специализированный аппарат управления (отделы, управления, комитеты) – органы местной администрации для повседневного оперативного и квалифицированного управления различными муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями, а также для осуществления координационно-регулирующей и контролирующей деятельности в отношении предприятий, учреждений, организаций и лиц, им не подчиненных, Эти органы обладают, как правило, правами юридического лица.

Вопросы образования структурных подразделений местной администрации и утверждение положений о них относятся к компетенции представительного органа по представлению главы местной администрации. Число создаваемых органов местной администрации, их состав, правовой статус и функции зависят от уровня и масштаба муниципального образования, особенностей его экономики, численности жителей и других местных условий.

В муниципальных районах и городских округах действуют органы местной администрации, занимающиеся вопросами народного образования, здравоохранения, социальной защиты населения, жилищно-коммунального хозяйства, строительства, архитектуры и градостроительства, транспорта и связи, благоустройства, культуры, потребительского рынка и услуг, финансов, управления муниципальной собственностью, охраны природы, земельных ресурсов и землеустройства и т. д.

Эти органы местной администрации возглавляются руководителями, действующими на основе единоначалия. В качестве совещательных органов при них могут создаваться коллегии или консультативные советы на общественных началах. Их рекомендации проводятся в жизнь приказами руководителей органов местной администрации. В состав коллегий и консультативных советов могут включаться руководители и специалисты, как находящиеся в подчинении руководителя соответствующего органа местной администрации, так и из других организаций и учреждений. Деятельность таких коллегий и консультативных советов в наибольшей степени отвечает природе местного самоуправления как форме народовластия. Однако во многих муниципальных образованиях подобные коллегии и консультативные советы отсутствуют либо работают бессистемно, эпизодически.

В небольших муниципальных образованиях органы местной администрации обычно не образуются. Все функции исполнительной власти и управления осуществляют глава администрации и его заместители с работниками аппарата.

В системе местного самоуправления органы местной администрации занимают особое место. Это самая многочисленная группа, объединенная к тому же единым руководством и подчинением. Они создаются и функционируют под воздействием определенных социальных, экономических, административных, правовых факторов, которые непосредственно влияют на количество органов управления, их численность, продолжительность деятельности.

Деятельность органов местной администрации, как и в целом местной администрации, носит преимущественно правоприменительный характер, а их нормотворчество адресуется лишь подчиненным им структурам. При этом их деятельность имеет двойственный характер: с одной стороны, каждый орган управления является исполнительным по отношению к главе местной администрации и, в конечном счете, к представительному органу муниципального образования, а с другой стороны, по отношению к подчиненным ему предприятиям и учреждениям он является распорядительным органом.

Более того, распорядительство органа местной администрации часто выходит за пределы системы муниципальных предприятий и учреждений и распространяется на физических и юридических лиц. В этом случае распорядительство выступает как элемент, составная функция всего процесса местного самоуправления, как публичное регулирование.

Важнейшим вопросом организации деятельности местной администрации является вопрос об ее компетенции. Компетенция складывается из трех элементов: предметов ведения, прав и обязанностей. Предметы ведения по вопросам местного значения для представительного и исполнительного органов муниципального образования в основном едины. А вот полномочия, т. е. совокупность прав и обязанностей, у них в этой сфере различные. Так, полномочия представительного органа направлены на выражение и закрепление в своих решениях, имеющих общеобязательный характер, воли и публичных интересов населения муниципального образования. Полномочия местной администрации направлены главным образом на разработку проектов планов и программ по комплексному социально-экономическому развитию муниципального образования, а после их утверждения представительным органом, на организацию их исполнения с последующим информированием депутатов о результатах их выполнения.

Если полномочия представительного органа в основном определены Федеральным законом, то перечня полномочий местной администрации в сфере вопросов местного значения указанный закон практически не содержит.

Все это делает актуальной задачу разработки в ближайшее время института полномочий органов муниципального образования. Необходимо для этого кодифицировать компетенцию и полномочия органов муниципального образования, закрепленные во многих отраслевых законах, а также разрешить правовые пробелы и противоречия, имеющиеся в этой части.

Деятельность органов местного самоуправления и их структурных подразделений при осуществлении своих полномочий расчленяется на ряд функций – видов деятельности по управлению, имеющих универсальное назначение, и применяемых для достижения закрепленных за ними задач. Среди них следует выделить несколько функций.

*Прогнозирование* – профессиональное и научное предвидение в развитии каких-либо событий или процессов на основе учета и анализа соответствующих статистических данных, научных методов и достижений науки.

*Планирование* – определение направлений, целей, пропорций, темпов и конкретных количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов.

*Организация* (в узком смысле слова) – как функция управления имеет целью сформировать управляемую и управляющую системы. Организовать – значит придать чему-либо стройный вид, упорядочить что-либо, определить строение, взаимное расположение частей, их взаимосвязь и функции. Организовать, например, работу муниципальных служащих означает установление их функций, прав и обязанностей, структуры, штатов, наделение материальными и денежными средствами, подбор и расстановку кадров.

*Регулирование* – имеет своим назначением установить режим какой-либо деятельности, поведения управляемых объектов.

*Оперативное распоряжение* – означает издание ненормативных распоряжений, влияющих на оперативную деятельность управляемых объектов.

*Согласование* – означает координацию, объединение действий различных субъектов в целях достижения каких-либо общих целей.

*Контроль* – как функция управления состоит в том, чтобы установить соответствие или несоответствие фактического состояния управляемого объекта заданному состоянию.

*Учет* – выработка и фиксация выраженных в количественной форме данных о результатах выполнения управленческих решений, о наличии и движении документов, о наличии и расходе ресурсов (материальных, денежных и т. д.).

В ведении органов местной администрации, кроме вопросов местного значения, могут находиться также отдельные государственные полномочия РФ и субъектов Федерации, которыми может наделяться местная администрация.

## ***Комиссии и советы при местной администрации муниципального образования и ее органах***

Деятельность местной администрации муниципальных образований и их структурных подразделений с учетом глубоко общественной природы местного самоуправления и принципов его народовластия должна строиться на максимально возможном участии в ней граждан и их общественных объединений. Одной из форм взаимодействия исполнительных органов с общественностью, привлечения граждан к осуществлению местного самоуправления является создание при местной администрации и ее органах различных по характеру общественных комиссий и советов. Это позволяет за счет сочетания единоначалия с коллегиальностью и принципами коллективности руководства повышать эффективность местного управления и регулирования.

По характеру задач и полномочий такие комиссии и советы подразделяются на постоянные и временные; консультативные, вспомогательные, контрольные и правомочные принимать акты индивидуального значения.



системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» органы местного самоуправления образуют комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Эти комиссии в пределах своей компетенции, закрепленной в ст. 11 указанного Федерального закона, обеспечивают предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, защиту прав и законных интересов несовершеннолетних. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. наделил районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защиты их прав полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35, 5.36, 6.10, 20.22 указанного Кодекса. В соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях (ч. 2 ст. 21.1) дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Федерации, могут рассматриваться в пределах полномочий, установленных этими законами, административными комиссиями, создаваемыми при местной администрации. Таким образом, эти комиссии относятся к группе комиссий, правомочных самостоятельно принимать правовые акты индивидуального

Приказ Министерства труда и социального развития Краснодарского края от 23.09.2020 N 1339 "Об утверждении Порядка взаимодействия уполномоченного органа исполнительной власти Краснодарского края и уполномоченных органов местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края при предоставлении детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений"

Взаимодействие между министерством и уполномоченным органом местного самоуправления осуществляется с целью рассмотрения вопроса о наличии у детей-сирот, состоящих в списке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, либо утрате ими оснований для предоставления им жилых помещений в текущем финансовом году. В случае принятия решения об исключении гражданина из списка министерство совместно с учреждением в течение 5 рабочих дней со дня вступления решения в силу направляет в уполномоченный орган местного самоуправления запрос в отношении следующего в списке гражданина. В случае отказа гражданина от предоставления ему жилого помещения в текущем финансовом году уполномоченный орган местного самоуправления в течение 5 рабочих дней со дня поступления заявления о таком отказе направляет в министерство информацию с приложением копии

В целях улучшения охраны и использования памятников истории и культуры при исполнительных органах местного самоуправления создаются также комиссии содействия охране памятников истории и культуры из работников органов и учреждений культуры, науки, образования, архивных органов и учреждений, представителей творческих союзов и других общественных объединений.

Широко распространены консультативные комиссии и советы при главах муниципальных образований (главах местных администраций), а также при управлениях, отделах местной администрации. Это советы руководителей предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования. В крупных и больших городах и районах часто образуются не единые советы, а советы по отраслям.

При органах местной администрации создаются коллегии, состав которых утверждается главой местной администрации. В их состав входят руководящие работники управлений и отделов, представители некоторых подведомственных им организаций, а также представители общественных объединений. Возглавляют коллегии руководители управлений и отделов. Коллегии рассматривают основные вопросы, относящиеся к компетенции управлений и отделов. Их решения проводятся в жизнь приказами руководителей управлений и отделов.

Во многих управлениях и отделах местной администрации имеются один или несколько общественных советов по наиболее важным участкам работы. Например, в отделах культуры нередко действуют одновременно библиотечный совет, музейный совет, совет по охране памятников культуры и некоторые другие.

Члены коллегий и общественных советов не только обсуждают и решают актуальные вопросы на своих заседаниях, но и выезжают на места, где изучают фактическое положение дел и передовой опыт, проверяют выполнение решений, оказывают помощь.

К вспомогательным комиссиям можно отнести комиссии по распределению жилой площади, по выделению земельных участков, по наименованию улиц и др. Они выносят свои предложения и рекомендации главе администрации, который на их основе принимает окончательное решение.

2-й учебный вопрос:

Контрольный орган  
муниципального образования.

Избирательная комиссия  
муниципального образования.

В число органов муниципального образования, правовой статус которых закреплен Федеральным законом, входят также контрольный орган муниципального образования (ст. 38) и избирательная комиссия муниципального образования (ст. 39).

Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию).

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

## Постановление Администрации г. Нижний Тагил от 23.09.2020 N 1740-

ПА

### "Об утверждении Положения о контрольно-ревизионном управлении Администрации города Нижний Тагил"

Определены основные задачи, функции, полномочия и права контрольно-ревизионного управления Администрации города Нижнего Тагила. В частности, Управление уполномочено на решение вопросов контроля за правовым обеспечением законности деятельности Главы города Нижнего Тагила, органов Администрации города, защитой их прав и законных интересов, а также координации деятельности отраслевых (функциональных) и территориальных органов Администрации города при осуществлении полномочий по управлению и распоряжению имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Общее руководство и координацию деятельности Управления осуществляет Глава города.

## Постановление АС Центрального округа от 12.09.2018 по делу N А83-17288/2017

В ходе проверки деятельности администрации муниципального района контрольно-счетная палата установила, что одним работникам необоснованно были выплачены премии за выполнение особо важных и сложных заданий в размере выше, чем предусмотрено Положением об оплате труда администрации. По мнению КСП, это привело к недополучению премии за выполнение особо важных и сложных заданий за тот же период другими сотрудниками. Поэтому проверяющие потребовали сумму необоснованно выплаченных премий вернуть в бюджет, а работникам, не получавшим премии за выполнение особо важных и сложных заданий, - доначислить их.

Однако на всех этапах судебного разбирательства судьи не согласились с позицией КСП и указали, что Положение об оплате труда, принятое администрацией, содержит ориентировочные критерии, по которым оценивается эффективность работы служащих. При этом право такой оценки принадлежит главе администрации, он же устанавливает итоговый размер премий. Размер премии каждого служащего может быть как больше, так и меньше средней расчетной суммы, главное, чтобы их общая сумма не превышала премиальный фонд. Бюджетные средства при выплате премий использованы в соответствии с их размером и целевым назначением.

В такой ситуации суды пришли к выводу, что администрация не нарушила [принципы](#) результативности и эффективности использования бюджетных средств.



закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "[Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации](#)" и Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ "[Об основах общественного контроля в Российской Федерации](#)", направленных на создание условий для развития территориального общественного самоуправления.

Так, предлагается законодательно закрепить орган территориального общественного самоуправления в качестве самостоятельного субъекта общественного контроля, а также включить его в перечень инициаторов проведения общественной проверки в отношении общественно значимой деятельности органов госвласти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных НКО.

Как отмечается в пояснительной записке к законопроекту, сейчас таких организаций в России более 33 тыс. в 82 субъектах РФ. Их деятельность способствует воспитанию гражданского самосознания, организации активного сотрудничества власти и граждан, преодолению пассивности и иждивенческих настроений населения и направлена на активное решение реальных проблем на

Правовой статус избирательной комиссии муниципального образования регулируется наиболее полно Федеральным законом от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Ее формирование осуществляется представительным органом муниципального образования со сроком полномочий четыре года. На основании обращения представительного органа по решению избирательной комиссии субъекта Федерации полномочия муниципальной комиссии могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию, образованную в границах муниципального образования для проведения федеральных и региональных выборов и выборов органов государственной власти.

Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума; голосования по отзыву депутата, члена иного выборного органа, выборного должностного лица муниципального образования; голосования по роспуску выборного органа муниципального образования; голосования по вопросам изменения границ муниципального образования; голосования по вопросам преобразования муниципального образования.

Однако после внесения Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ в статью 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в статью 39 Федерального закона весьма противоречивого изменения о том, что избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления, это внесло в правовой статус избирательной комиссии муниципального образования существенную неопределенность. Возникает вопрос, если избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления, то в структуру каких органов теперь входит избирательная комиссия муниципального образования? Ведь в соответствии со статьей 2 Федерального закона словосочетания «орган муниципального образования», «муниципальный орган» и «орган местного самоуправления» применяются в одном значении.

Столь необоснованное выведение избирательной комиссии муниципального образования из структуры органов местного самоуправления, к которой она относилась многие предыдущие годы, не только порождает неопределенность, но и противоречит принципам демократии и местного самоуправления, существенно нарушает статью 55 Конституции РФ, установившей, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Кроме того, это противоречит статье 131 Конституции РФ, закрепившей, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно», и норме статьи 133 Конституции РФ, закрепившей запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

3-й учебный вопрос:

Соотношение правового статуса  
представительных и  
исполнительных органов  
местного самоуправления.

В отличие от одного из основополагающих принципов осуществления государственной власти в Российской Федерации и в ее субъектах на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти, разделение властей на местном уровне на самостоятельные органы не производится.

Мировой опыт, так же как и опыт земств и городского самоуправления в России, свидетельствует, что целесообразно обеспечивать не равновесие властей в системе местного самоуправления, а приоритет одной из властей при ограничениях и сдерживании со стороны другой власти. Разделение властей на местном уровне включает в себе несообразность с понятием о муниципальной власти. Власть на местах одна и едина, но выражается в различных функциях органов власти и управления.

Так, функция представительного органа местного самоуправления состоит в том, чтобы выражать волю населения местного сообщества, придавать ей общеобязательный характер, осуществлять от его имени власть.

Функция исполнительных органов местного самоуправления состоит в осуществлении управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение правовых актов, принятых непосредственно населением муниципального образования и его представительным органом.

Из этого следует, что и органы местного самоуправления, наделенные местным сообществом указанными функциями, должны находиться в той же субординации, что и данные функции. Именно такая субординация гарантирует, во-первых, единство власти и управления в местном сообществе и, во-вторых, господство права. Нерешенность этого жизненно важного вопроса часто ведет в тупик конфронтации и противостояния между представительными и исполнительными органами, к нескончаемой войне между ними, что наносит огромный вред обществу.

Происходит это каждый раз там и тогда, когда представительные органы власти юридически либо фактически лишены возможности формировать исполнительные органы и контролировать их деятельность. Подобных конфликтов почти нет в других странах с развитой демократией. Там на местном уровне большинство членов представительного и исполнительного органа власти составляют, по существу, одну команду, так как орган исполнения формируется депутатским большинством. А те конфликты, которые там происходят, в основном бывают между исполнительным органом и оппозицией, заставляя управленцев только лучше работать, но не способны взорвать либо парализовать их деятельность.

Не было подобных разорительных противостояний и у земств в России, потому что земские собрания как представительные органы сами формировали земские управы (исполнительные органы), сами вырабатывали структуру управления, сами определяли основные направления своей деятельности.

Без этого простого, но имеющего фундаментальное значение положения невозможно эффективное взаимоотношение между двумя основными ветвями власти: представительной и исполнительной, нереально народовластие. Это подтверждает и мировой опыт. Вот почему в Европейской хартии местного самоуправления в качестве важнейшего права местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью публичных дел подчеркнуто, что «это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами» (п. 2 ст. 3).



Подобное положение установлено и в Документе Копенгагенского Сопещения Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г., где в п. 5 было закреплено, что «к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относится... представительная по своему характеру форма правления, при которой исполнительная власть подотчетна избранным законодательным органам или избирателям».

Таким образом, в соответствии с общепринятым во многих странах эталоном местного самоуправления как демократического института исполнительный орган местного сообщества должен быть подотчетен и подконтролен представительному органу.

Подобная модель субординации закреплена и в российском законодательстве. Однако она не всегда дееспособна, так как не подкреплена реальным механизмом осуществления.

Так, согласно Федеральному закону, представительный орган осуществляет контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения (ч. 10 ст. 35), а глава муниципального образования подотчетен населению и представительному органу (ч. 5 ст. 36). Однако представительный орган не наделен даже правом в случае противоречия законодательству и уставу муниципального образования правовых актов исполнительных органов и должностных лиц отменить принятые ими решения или хотя бы приостановить их действие, так как согласно ст. 48 Федерального закона, правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены или приостановлены только органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Не наделен представительный орган и правом выражать недоверие должностным лицам местной администрации. Практика убедительно свидетельствует о необходимости наделения представительных органов местного самоуправления указанными полномочиями.

Принцип приоритета представительного органа в системе местного самоуправления должен дополняться принципом необходимости взаимозависимости и взаимодействия представительного органа с исполнительным органом муниципального образования. Теоретически это положение вытекает из единства народного суверенитета на местном уровне, общего направления их политики.

На практике нередки случаи вторжения этих органов местного самоуправления в сферу деятельности друг друга – вмешательство представительного органа в прерогативы местной администрации и, наоборот, присвоение местной администрацией полномочий представительного органа. К тому же деятельность как представительных органов, так и исполнительных органов нередко вступает в противоречие с действующим законодательством и общественными интересами граждан, содержит ошибки и грубые просчеты.

Демократия не может быть без контроля. Контроль нужен и за деятельностью представительного органа не только со стороны населения, но и в целях оперативного реагирования – со стороны главы муниципального образования, главы местной администрации муниципального образования. Механизмом воздействия на противоправные или ошибочные решения и действия представительных органов должна стать система сдерживания и противовесов со стороны главы муниципального образования либо главы местной администрации. Подобная система была установлена в ст. 34 Закона РФ от 6 июля 1991 г. № 1551-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» и в целом хорошо себя зарекомендовала. Суть ее заключалась в следующем. Глава местной администрации вправе был опротестовать решение местного Совета, адресованное местной администрации, если это решение, по его мнению, противоречило законодательству или другим решениям местного Совета либо было недостаточно обеспечено финансовыми, материально-техническими и организационными средствами.

Протест с необходимым обоснованием должен был вноситься в письменной форме в Совет не позднее 5 дней со дня принятия Советом решения. Действие опротестованного решения приостанавливалось с момента вручения протеста председателю Совета главой местной администрации. Совет мог отклонить указанный протест, если за опротестованное решение проголосует не менее половины от числа депутатов, установленного для данного Совета. В этом случае решение Совета вступало в силу в срок, указанный Советом, и не могло быть опротестовано повторно главой местной администрации. Если решение Совета опротестовано по мотивам его противоречия действующему законодательству, глава местной администрации после отклонения его протеста Советом вправе был обжаловать решение Совета в суд. Представляется целесообразным закрепить подобный подход в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Полномочия представительных органов производны от полномочий местного сообщества, от предметов их ведения. Они определяются уставами муниципальных образований. По существу, в уставе должно быть определено соотношение полномочий по решению вопросов местного значения между представительными и исполнительными органами местного сообщества, а не разделение круга вопросов местного значения между ними. Вопросы местного значения, как правило, нельзя разделить между этими органами местного самоуправления, так как они составляют суть предметов ведения одновременно каждого из них.

Однако в системе органов местного самоуправления могут быть самостоятельные органы, не находящиеся в подконтрольности и подотчетности представительных органов местного самоуправления. Такими, например, являются в соответствии с законом избирательные комиссии муниципального образования и могут быть в соответствии с уставами муниципальных образований контрольные органы муниципального образования.

Избирательные комиссии муниципального образования формируются представительными органами местного самоуправления, но в пределах своей компетенции независимы от представительных и иных органов местного самоуправления.

*СПАСИБО !!!*