Федеральное агентство по образованию

Российской Федерации

Тверской колледж

им. А.Н.Коняева

**Курсовая работа**

по предмету:

«Основы организации муниципального управления»

Специальность 080504 «Гос. и муниципальное управление»

Студентка группы 3УС

Макаровой Алены Александровны

ТВЕРЬ

2009

Тверь 2008

**Содержание:**

**Введение 4**

**Глава 1. Особенности организации местного самоуправления**

* 1. **1.1 Полномочия местного самоуправления 5**
  2. **1.2 Структура местного самоуправления 8**
  3. **1.3 Органы и должностные лица местного самоуправления 9**
  4. **1.4 Представительный орган муниципального образования 11**
  5. **1.5 Глава муниципального образования 16**

**Глава 2. Местное управление в закрытых административно-территориальных образованиях.**

**2.1 Понятие закрытого административно-территориального образования 19**

**2.2 Местное самоуправление в закрытом административно-территориальном**

**образовании 20**

**2.3 Закон РФ « О закрытом административно-территориальном образовании» 22**

**Заключение 27**

**Приложение 28**

**Список литературы 30**

**Введение:**

Право на осуществление местного самоуправления – неотъемлемое конституционное право граждан. Однако в соответствии с п. 2 ст.12 Федерального Закона от 2003. В целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства Федеральным законом допускается ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях. Речь идет о закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) и приграничных территориях.

Особенности осуществления местного самоуправления в ЗАТО установлены Законом РФ « О закрытых административно-территориальных образованиях» 2003г., а закон об особенностях организации местного самоуправления в приграничных территориях не принят до сих пор.

***Глава 1. Особенности организации местного самоуправления***

**1.1 Полномочия местного самоуправления**

Важнейшим условием эффективности местного самоуправления является его организационная структура, которая должна соответствовать задачам и функциям местного самоуправления, служить оптимальному сочетанию местных, региональных и государственных интересов.

Отдельная глава Конституции полностью посвящена организации местного самоуправления в Российской Федерации (гл.8). В данной главе устанавливаются основные формы и способы осуществления местного самоуправления, территориальные основы местного самоуправления, основные полномочия органов местного самоуправления. В ст. 130 Конституции констатируется, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Оно осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Конституция прямо указывает такие полномочия местного самоуправления, как:

владение, пользование, распоряжение и управление муниципальной собственностью;

формирование, утверждение и использование местного бюджета;

установление местных налогов и сборов;

осуществление охраны общественного порядка[[1]](#footnote-1).

Наряду с термином «полномочия» в отечественном законодательстве употребляется категория «компетенция». Понятие «компетенция» произошло от лат. сompetio – «добиваюсь, соответствую, подхожу»- совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного органа или должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления).

Компетенция – это содержание и объем властных правомочий, которые имеет орган власти или его должностное лицо и которые фиксируются в соответствующем юридическом документе.[[2]](#footnote-2)

Ведущим принципом определения полномочий в системе местного самоуправления определён многоуровневый подход. При этом Федеральным Законом «О местном самоуправлении» 2003 года определены сферы:

исключительной компетенции органов местного самоуправления (перечень собственных полномочий органов местного самоуправления указывается в ст.17 указанного Закона);

совместной компетенции с другими органами местной и государственной власти;

делегированные полномочия (отдельные государственные полномочия, которыми могут законом наделяться органы местного самоуправления с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств – ст.132 Конституции РФ, гл.4 Закона «О местном самоуправлении» 2003года).

В свою очередь собственные полномочия органов местного самоуправления условно можно разделить на 2 блока:[[3]](#footnote-3)

1) полномочия по решению вопросов организации органов местного самоуправления (формирования указанных органов, территориальной организации и др.);

2) полномочия по решению вопросов местного значения.

Полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления, подразделяют на:

полномочия общего характера (определяют задачи, направления работы органов местного самоуправления);

полномочия конкретного характера (всегда связаны с решением определенных вопросов текущего и оперативного управления, обеспечивая вместе с тем и реализацию полномочий общего характера органов местного самоуправления).

Вопрос о полномочиях органов местного самоуправления чрезвычайно важен, требует глубокого теоретического и практического изучения и эффективного законодательного регулирования.

Полномочия местного самоуправления можно определить как закрепляемые нормами муниципального права за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления в конкретных сферах жизнедеятельности на территории муниципальных образований.

Первым составным элементом компетенции органов местного самоуправления являются предметы его ведения. Следует отметить, что термин «предметы ведения» законодательно закрепляется в настоящее время лишь для органов государственной власти. В отношении органов местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ (ст.130) применена другая конструкция. Сферы общественных отношений, в которых органы местного самоуправления имеют властные полномочия, определяются как «вопросы местного значения».

Предметы ведения более стабильный элемент в понятии компетенции администрации. Речь идёт, прежде всего, о различных сторонах (областях) местной жизни, вопросах местного значения, а также об отдельных вопросах государственного значения, переданных органам местного самоуправления в силу ст. 132 Конституции Российской Федерации. В Законе о местном самоуправлении 2003г. определено, что каждый из видов муниципальных образований призван решать присущие только ему вопросы местного значения, т.е. вопросы местного значения поселения не совпадают с вопросами местного значения муниципального района и городского округа. Это поможет исправить ситуацию, когда являющиеся муниципальными образованиями миллионный город и поселение с числом жителей в несколько сотен человек обладают одинаковыми полномочиями, несмотря на очевидную несопоставимость их экономических, социальных и демографических потенциалов.

Вторым элементом являются властные полномочия — главное содержание компетенции органов местного самоуправления, элемент более динамичный в этом понятии. Реализуя их органы местного самоуправления управляют территорией округа в соответствии с программами, определёнными представительным органом или сходом граждан. Таким образом, полномочия — главное юридическое средство, с помощью которого администрация выполняет функции органа местного самоуправления; пределы возможностей органа в той или иной сфере общественных отношений.

Наличие у органов местного самоуправления полномочий на совершение определённого вида местных действий и есть самый существенный признак их юридической компетенции в данных общественных отношениях.

Содержание понятия о полномочиях органов местного самоуправления не исчерпывается такими компонентами, как предметы ведения и властные полномочия. Требует характеристики ещё один элемент компетенции — это обязанности органов местного самоуправления.

Большинство прав органов местного самоуправления как и органов государства, в отличие от прав граждан, является одновременно и их обязанностями. Осуществление органом своих полномочий является его обязанностью перед местным сообществом, а в отдельных случаях — перед органами государственной власти.

Иногда полномочия органов рассматриваются как единство прав и обязанностей. Понимание права как обязанности по сути дела означает, что одно и то же действие органа по отношению к одним субъектам выступает в качестве права, по отношению к другим субъектам (местному сообществу) в качестве обязанности.

Вопрос о полномочиях органов системы местного самоуправления является одним из самых важных и, в то же время, самых трудноразрешимых вопросов.

«Полномочия главы местной администрации закреплены как его собственная компетенция и, следовательно, обозначена его личная ответственность за её осуществление, за принятие соответствующих постановлений».

**1.2 Структура местного самоуправления**

Организационные основы местного самоуправления – это комплекс вопросов, связанных с определением структуры и наименования органов и должностных лиц местного самоуправления, их статуса, порядка формирования, компетенции, разграничения полномочий между ними, системы взаимоотношений, порядка принятия решений, методов разрешения противоречий, порядка прекращения полномочий.

На организационную структуру влияют многие факторы, в том числе: кадры, их квалификация и компетентность, стиль управленческой деятельности и техническое оснащение, объём циркулирующей информации, организация труда и психологический климат, характер взаимосвязей между подразделениями местной администрации. Однако главным структурообразующим фактором являются функции органа. Структура должна быть максимально приближена к тем функциям и полномочиям, которые возложены на местную администрацию. Сопоставление же предметов ведения и исполнительного аппарата, закреплённых в Законе «О местном самоуправлении в Российской Федерации» с его структурой свидетельствуют о том, что ряд важных сфер деятельности многих местных администраций не обеспечен соответствующей организационной структурой. И, прежде всего, следует отметить отрасли, связанные с обслуживанием населения: медицинским, торговым, бытовым, транспортным.

Кроме штатного исполнительного аппарата при главе местной администрации могут создаваться совещательные общественные органы (коллегии, Советы). Коллегия создаётся в целях всестороннего предварительного обсуждения наиболее важных вопросов, входящих в компетенцию местной администрации. Состав и порядок деятельности коллегии закрепляется в регламенте местной администрации.

Для координации территориального, производственного и общественного самоуправления при главе местной администрации целесообразно создавать: Совет директоров, Совет предпринимателей, Совет руководителей и координаторов политических партий, общественных движений и иных объединений граждан (Общественная палата).

Существенным недостатком существующих структур местных администраций, является чрезмерное дробление подотчётных им органов. Они, по сути дела, повторяют структуру центральных ведомств, только в минимальном варианте. А это порождает ведомственную обособленность, затрудняет комплексное развитие отраслей, ведёт к дублированию, лишним затратам сил и средств, приводит к нарушению единства целей и задач всего механизма управления.

Анализ ряда рассмотренных структур свидетельствует о том, что органы и другие структурные подразделения местной администрации имеют самые различные наименования (управления, отделы, департаменты, комитеты и т.д.), применяемые без каких-либо научно обоснованных критериев и вносящие путаницу и непонимание у большинства населения.

Органы местного самоуправления вступают во взаимодействие с органами государственной власти, реализуя отдельные государственные монополии, которыми они могут наделяться законом в соответствии со ст. 132 Конституции РФ, а также осуществляя решения, принятые органами государственной власти, оказывая в соответствии с законом содействие государственным органам в выполнении их задач и функций на местном уровне.

**1.3 Органы и должностные лица местного самоуправления.**

Население решает вопросы местного значения через органы местного самоуправления. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации согласно ст. 34 Федерального закона является обязательным. Закон предусматривает возможность включения в структуру органов местного самоуправления также других органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом он прямо называет некоторые из этих органов и должностных лиц, устанавливая порядок их избрания (назначения). К ним относятся:

а) контрольный орган (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и т.п.), формируемый непосредственно населением на муниципальных выборах или представительным органом в соответствии с уставом муниципального образования;

б) глава местной администрации, назначаемый на эту должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

Федеральный закон о местном самоуправлении содержит положения, определяющие порядок решения вопроса об определении структуры органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях и в случае преобразования существующего муниципального образования. В решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), устанавливаются:

структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления;

порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.

Говоря об обязательности решений, принятых на местных референдумах, необходимо указать на Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998г., в котором сказано, что народ не только конституирует органы местного самоуправления и легитимирует их полномочия, но и контролирует в предусмотренных законом формах их деятельность… Запретом выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления не ограничивается право граждан на осуществление контроля за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц в установленных законом формах… Федеральный законодатель вправе и обязан предусмотреть необходимые правовые, включая судебные, гарантии соответствия принимаемых на референдуме субъекта РФ решений Конституции РФ и федеральному закону (п.5 ст.61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Муниципальные образования, определяя структуру органов местного самоуправления и закрепляя ее в своих уставах, регулируют и другие вопросы организационной основы осуществления местного самоуправления. В уставах муниципальных образований с учетом требований федерального законодательства, законов субъектов Федерации определяются также такие организационные вопросы, как:

- порядок формирования, наименование, подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

- срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

- регламентация муниципальной службы;

- виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления, и др.

Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с Уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения, перечень которых дан в главе 3 Федерального закона.

Анализ законодательства, закрепляющий правовой статус органов местного самоуправления, позволяет говорить о нём как о весьма своеобразном формировании, которому присущи признаки как негосударственной, так и государственной организации. Как негосударственное формирование оно характеризуется тем, что, во-первых, не входит в систему органов государственного управления и, следовательно, во-вторых, не является органом государственного управления; в-третьих, не выступает в своей деятельности от имени государства; в-четвертых, выражает интересы местного населения. Тем не менее, орган местного самоуправления наделён соответствующим комплексом полномочий властно-распорядительного характера для решения вопросов, имеющих местное значение. Без наличия таких полномочий он был бы неспособен управлять подведомственной территорией, оказывать соответствующее влияние не только на муниципальные предприятия, учреждения, организации, но и иные, в том числе государственные и находящиеся в иной собственности, расположенные на его территории. Из большого комплекса его полномочий некоторые из них свойственны органам государственного управления.

Иллюстрацией такого необычного явления может служить право органа местного самоуправления осуществлять государственный контроль за использованием и охраной земель, принимать решения о наложении штрафов за ущерб, причинённый природной среде, налагать административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершённые ими административные правонарушения.

Таким образом, органу местного самоуправления присущи признаки и негосударственной и государственной организации. Отсюда можно сделать также вывод о том, что в местном самоуправлении два начала: государственное и общественное. Первое проявляется в деятельности местной администрации, местных представительных органов, второе — в деятельности органов территориального общественного самоуправления, а также функционировании различных форм непосредственной демократии.

Прежнее законодательство устанавливало положение, в соответствии с которым местная администрация подотчётна соответствующему представительному органу власти, а также вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. При этом делалось существенное уточнение в пределах их компетенции.

**1.4 Представительный орган муниципального образования**

Представительный орган муниципального образования (далее - ПОМО) является сущностным выражением народовластия, института представления, артикуляции, агрегации, регулирование потребностей местного населения при решении вопросов публичного значения; учреждением, призванным отстаивать общий (не частно индивидуальный) интерес местного сообщества.

ПОМО обладает правами юридического лица (п.9 ст.35, ФЗ №131), что обеспечивает ему возможность реализовать свою миссию, предназначение.

Законом установлена исключительная компетенция ПОМО (пп.1-10 ст.35), которые можно сгруппировать следующим образом:

* *полномочия учредительного характера (пп.1-3):*

принятие устава муниципального образования (далее - МО) и внесение в него изменений и дополнений;

учреждение местного бюджета и отчета об его исполнении;

установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах

* *полномочия управленческого характера (пп.4-8):*

понятие планов и программ развития МО, учреждение отчетов об их исполнении;

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

определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

определение порядка участия муниципального образования в организациях муниципального сотрудничества;

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

* *функции контрольного характера*: контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

ПОМО могут реализовать иные полномочия, установленные им федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами МО.

Среди указанных полномочий ПОМО необходимо выделить те, которые реализуются как совместные (с главой местной администрации либо МО).

Так, нормативно-правовые акты, принятые ПОМО, промульгируются *главой муниципального образования.* Установлен 10-дневный срок для возможного мотивированного отклонения главой МО нормативного правового акта. Преодолеть вето главы МО может 2/3 состава депутатов ПОМО (от установленной в уставе численности депутатского корпуса), в таком случае акт подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Законом установлена запретительная мера по отношению к управлению и (или) распоряжением представительным органом МО или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа МО и депутатов.

Организацию деятельности представительного органа МО в соответствии с его уставом осуществляет глава муниципального образования, а в случае если указанное должностное лицо является главой местной администрации, - председатель представительного органа МО, избираемый этим органом из своего состава.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа МО предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой.

Порядок формирования ПОМО установлен федеральным законом и закрепляется в уставе МО в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего органа МО.

Федеральный закон №131-ФЗ предусматривает различные способы (схемы) создания ПОМО в зависимости от особенностей МО; характера его территории и численности проживающих в нем граждан.

МО допустимо разделить:

1. на сельские поселения:

- один сельский населенный пункт (1000-3000 чел.) или объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов;

- сельский населенный пункт менее 1000 жителей, входит в состав поселения или законом субъекта РФ наделяется статусом сельского поселения (для образования МО) с учетом плотности населения субъекта РФ и допустимости территории;

2. городские округа

- городские поселения со сложившейся социальной, транспортной и

иной инфраструктурой;

- город;

- город + поселок с прилежащей территорией;

3. территории с низкой плотностью населения: межселенные территории;

4. территории с высокой плотностью населения: внутригородские округа,

районы;

При характеристике территорий МО и подходов к определению их границ целесообразно обратить внимание на необходимость учета пешеходной доступности. К сожалению, положение ФЗ №131 (подп.11 п.1 ст.11) сформулировано нечетко. Речь идет о том, что если МО создано в границах поселения, в состав которого входят два или более населенных пунктов, его границы устанавливаются с учетом возможности пешехода дойти до административного центра, где функционируют ПОМО, глава МО и глава администрации и вернуться обратно в течение рабочего дня. Вероятно, предельное расстояние при этом должно быть 15 км. Это цифра не только ориентирована на скорость движения усредненного пешехода по усредненной дороге, но и соответствует законодательным требованиям к одному из исторических предшественников МО – сельскому поселению-волости дореволюционной России, в отношении которой дыло установлено, что ее территория должна отстоять от административного центра не более чем на 12 верст.

Вместе с тем, если какой-либо населенный пункт расположен на большом расстоянии от административного центра, но имеются веские основания для включения такого населенного пункта в состав поселения, представляется допустимым включение его в состав поселения. К основаниям можно отнести, например, ситуации, когда значительная часть жителей населенного пункта работают на предприятии, расположенном в административном центре, между населенным пунктом и административном центром имеется постоянно действующая связь общественным транспортом, обеспечение жизнедеятельности жителей населенных пунктов осуществляется единым комплексом объектов инфраструктуры и т.п.

Однако при принятии подобного решения нужна серьезная аргументация причин, по которым в процессе реализации требования учета пешеходной доступности наличие такой доступности обеспечено в отношении на всех населенных пунктов соответствующего поселения.

Следует подчеркнуть, что подобная ситуация должна рассматриваться не как правило, а как исключение.

Федеральным законодательством предусмотрено, что МСУ осуществляется на всей территории России. Однако, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляют менее 100 человек, представительный орган поселения не формируется, а его полномочия осуществляет сход граждан (рис. 1а)[[4]](#footnote-4).

ПОМО может состоять из глав поселений, входящих в состав МО (рис. 1б)[[5]](#footnote-5), или из гав поселений и депутатов представительных органов поселений (рис.1в)[[6]](#footnote-6), если этот вариант поддержали не менее 2/3 поселений.

ПОМО может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, в которых участвуют избиратели нескольких поселений. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать 2/5 от установленной численности ПОМО (рис. 1г)[[7]](#footnote-7)

ПОМО в муниципальном районе (в сельском либо городском поселении) формируются из депутатов, избираемых из муниципальных выборах (рис. 1д)[[8]](#footnote-8).

Установленный порядок формирования ПО муниципального района сельского поселения может быть изменен в следующих случаях:

1. не ранее чем через два года со дня начала работы действующего представительного органа;
2. если такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем 2/3 поселений, входящих в состав МО.
3. работа вновь созданного органа на измененных условиях не может начаться ранее дня истечения срока полномочий действующего представительного органа.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, представляется уставом МО и не может быть менее:

7 чел. – при численности населения менее 1000 чел.;

10 чел. – при численности населения от 1000 до 10000 чел.;

15 чел. – при численности населения от 10000 до 30000 чел.;

25 чел. – при численности населения от 30000 до 100000 чел.;

35 чел. – при численности населения от 100000 до 500000 чел.

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

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом МО и не может быть менее 10 чел.

Полномочия ПОМО могут быть, независимо от порядка его формирования, прекращены досрочно. Закон предусматривает четыре ситуации:

- самороспуск;

- преобразование МО;

- вступление в силу судебного решения о неправомочности данного состава

депутатов;

- Досрочный роспуск в порядке и по основаниям, которые предусмотрены ст. 73

ФЗ №131 об ответственности ПОМО перед государством.

**1.5 Глава муниципального образования**

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом МО, наделяется ст.36 ФЗ №131 и уставом МО собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Его полномочия имеют характер исполнительно-распорядительных, если это касается решений вопросов местного значения, и (или) организационных по отношению к деятельности органов местного самоуправления (ПОМО и главы администрации). В пределах своей компетенции глава МО:

* представляет МО в отношениях с органами местного самоуправления других МО, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от МО;
* подписывает и обнародует в порядке, установленным уставом МО, нормативные правовые акты, принятые представителями органа МО;
* издает в пределах своих полномочий правовые акты;
* вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа МО;
* глава МО подконтролен и подотчетен населению и представительному органу МО;

Порядок избрания МО рассмотрен выше. Глава МО может быть отозван избирателями (принцип императивного мандата, закрепленный только на местном уровне). Основания для отзыва и процедурные вопросы регламентируются МО.

Полномочия главы МО могут быть прекращены и в случаях:

* отставки по собственному желанию;
* отрешения от должности в соответствии со ст.74 ФЗ №131;
* признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
* признание судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
* вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
* выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
* прекращение гражданства РФ, прекращение гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
* установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы МО;
* досрочного прекращения полномочий ПОМО, если глава МО был избран из состава данного органа.

Местная администрация – это исполнительно-распорядительный орган МО, который осуществляет в повседневной оперативной деятельности управленческие функции; решает вопросы местного значения в интересах населения, предоставляет гражданам услуги; реализует переданные муниципальному образованию государственные полномочия; обеспечивает исполнение федеральных и региональных законов, нормативных правовых актов ПОМО.

Местная администрация наделяется уставом МО полномочиями по решению вопросов местного значения и для осуществления отдельных государственных полномочий, переданным органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

К компетенции местной администрации, как правило, относятся разработка проектов планов социально-экономического развития МО, местного бюджета, его исполнение.

Местная администрация обладает правами юридического лица. Руководит местной администрацией на принципах единоначалия глава местной администрации.

Им может быть глава МО либо лицо, назначенное на должность по контракту (заключается по результатам конкурса и на срок, определяемый уставом МО. Процедура конкурса и заключение контракта прописана в пп. 3-6 ст.37 ФЗ №131.

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

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления:

1. представительного органа МО или главы МО – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;
2. высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ;
3. главы местной администрации- в связи с нарушением условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта РФ.

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

Контрольный орган МО – контрольно – счетная палата, ревизионная комиссия и др. – образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения местного бюджета, отчета об его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган МО формируются на муниципальных выборах или представительным органом МО в соответствии с уставом МО. Результаты проверок, осуществляемых им, подлежат опубликованию.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции[[9]](#footnote-9).

***2. Местное управление в закрытых административно-территориальных образованиях.***

**2.1 Понятие закрытого административно-территориального образования.**

Закрытым административно-территориальным образованием ( ЗАТО) признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. В настоящее время на территории Российской Федерации таких образований (городов и поселков) около сорока.

Закрытое административно-территориальное образование имеет особый правовой статус. Решение о создании или об упразднении ЗАТО принимается Президентом РФ по представлению правительства РФ в случае невозможности обеспечить иным способом безопасное функционирование предприятий и иных объектов. Его границы устанавливаются Указом Президента РФ и могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации и районов, входящих в их состав. Это вызвано тем, что объекты, находящиеся на территории ЗАТО, представляют как потенциальную угрозу для экологии, так и интерес для спецслужб различных стран. Специальные объекты такого рода традиционно строились по возможности в местах, наиболее отдаленных от любых поселений.

В ведении органов местного самоуправления закрытого административно-территориального образования находятся также все другие населенные пункты, расположенные на его территории.

Закрытое административно- территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:

- установления административной подчиненности, границ

указанного образования и земель, отводимых предприятиям и

(или) объектам;

- определения полномочий органов государственной власти

субъектов Российской Федерации в отношении указанного

образования;

- обеспечения особого режима безопасного функционирования

предприятий и (или) объектов, включающего специальные

условия проживания граждан, охраны общественного порядка

и обеспечения противопожарной безопасности.

Решения по всем указанным вопросам принимаются Правительством РФ.

Изменения границ ЗАТО производится Указом Президента РФ. Отчасти это противоречит конституционному положению о том, что изменения границы муниципального образования допускается только с учетом мнения его населения.

**2.2 Местное самоуправление в закрытом административно-территориальном образовании.**

До вступления в силу упомянутого Закона властные полномочия в закрытых образованиях осуществляли или руководители базовых предприятий , или командиры воинских частей. Сейчас в закрытом административно-территориальном образовании осуществляется местное самоуправление. Особенности осуществления местного самоуправления в ЗАТО определены Законом РФ « О закрытом административно-территориальном образовании».

Органы местного самоуправления ЗАТО имеют ряд дополнительных полномочий. В частности, они:

- координируют деятельность предприятий и (или) объектов,

подразделений охраны, милиции, гражданской обороны и иных

служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

- разрабатывают схемы оповещения и эвакуации населения в

случаях аварий на предприятиях и (иных) объектах либо при

их угрозе. При возникновении опасности для жизни и здоровья

населения закрытого административно-территориального

образования в результате аварии на предприятиях глава местной

администрации совместно с руководителями предприятия

осуществляет меры по спасению и охране жизни и здоровья

людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей,

а при необходимости до начала работы соответствующих

органов, образуемых Правительством РФ, принимает решения

об эвакуации населения;

- участвуют совместно с руководителями предприятий и (или)

объектов, по роду деятельности которых созданы закрытые

административно-территориальные образования, и органами

федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом

Правительством РФ, в определении пропускного режима в

закрытом административно-территориальном образовании, за

исключением режимных территорий предприятий и объектов,

находящихся в границах внутренних контролируемых или

запретных зон;

- по согласованию с органами ФСБ имеют право давать разрешение

на въезд граждан в закрытое административно-территориальное

образование и выезд из него, за исключением режимных

территорий предприятий и объектов;

- осуществляется контроль за санитарно-эпидемиологическим,

радиационным и экологическим состоянием территорий ЗАТО,

за исключением режимных территорий предприятий или объектов,

находящихся в границах внутренних контролируемых или

запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то

государственных контрольных и надзорных органов. Органы

местного самоуправления информируются о результатах проверок;

- вносят предложения в соответствующие органы государственного

и военного управления о проведении инспекционных проверок по

соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер для

защиты населения ЗАТО от воздействия радиоактивных и других

материалов, представляющих повышенную опасность;

- выступают заказчиком на строительство и ремонт жилья, объектов

социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого

участия юридических лиц, расположенных на его территории.

Порядок осуществляемого по категории специальных расходов централизованного материально-технического обеспечения программ социально-экономического развития закрытого административно-территориального образования, а также централизованного снабжения населения продовольственными и промышленными товарами устанавливается Правительством РФ.

Формирование бюджета закрытого административно-территориального образования также имеет определенные особенности. В ходе бюджета ЗАТО зачисляются все налоги, сборы и другие поступления с его территории. Дефицит бюджета покрывается дотациями и субвенциями из федерального бюджета – отдельной статьей для каждого ЗАТО. Эти статьи расходов федерального бюджета являются защищенными, т.е указанные суммы не подлежат уменьшению в процессе возможного секвестирования.

Органами местного самоуправления ЗАТО могут предоставляться дополнительные льготы по налогам и сборам организациям , зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах закрытых административно-территориальных образований. Право на получение указанных льгот имеют организации, имеющие не менее 90% основных средств и осуществляющие не менее 70 % своей деятельности на территориях соответствующих закрытых административно-территориальных образований.

В ведении органов местного самоуправления ЗАТО находятся все земли, кроме тех, которые заняты предприятиями или иными производственными объектами – они находятся в федеральной собственности.

* 1. **Закон РФ « О закрытом административно-территориальном образовании»**

**Статья 1**. Общее положение

1. Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты ( далее – предприятия ( или) объекты), для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

2. Закрытое административно-территориальное образование является административно- территориальной единицей.

Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов.

Границы закрытого административно-территориального образования могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации и районов, входящих в их состав ( в ред. Федерального закона от 2003 « 144-ФЗ).

В ведение органов местного самоуправления закрытого административно-территориального образования передаются другие населенные пункты, расположенные на его территории.

Населенные пункты, расположенные в закрытом административно-территориальном образовании, имеют официальные географические названия и вносятся в соответствующие картографические и иные документы, за исключением случаев, специального устанавливаемых Правительством Российской Федерации ( в ред. Федерального закона от 2003 « 144-ФЗ).

В случае установления вредного воздействия предприятий и (или) объектов, расположенных в закрытых административно-территориальных образованиях, на территории, прилегающие к границам закрытого административно-территориального образования, этим территориям в соответствии с положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации, присваивается статус зоны воздействия ( абзац введен Федеральным законом от 2003 № 144-ФЗ).

Перечень зон воздействия, их границы, режим землепользования, экологические мероприятия , социальные гарантии и компенсации гражданам, проживающим на этих территориях, определяются в соответствии с положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации ( абзац введен Федеральным законом от 2003 № 144-ФЗ).

3. Закрытое административно- территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам: ( в ред. Федерального закона от 2003 № 144-ФЗ).

Устанавливаемая административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам;

Определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования; ( в ред. Федерального закона от 2003 № 144-ФЗ).

Обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и ( или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности ( в ред. Федерального закона от 2003 № 144-ФЗ).

Решения по указанным вопросам принимаются Правительством Российской Федерации ( абзац введен Федеральным законом от 2003 № 144-ФЗ).

4. Федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления действуют в отношении закрытого административно-территориального образования с учетом особенностей, устанавливаемых настоящим законом ( п. 4 в ред. Федерального закона от 2003 № 144-ФЗ).

5. Права граждан, проживающих или работающих в закрытом административно-территориальном образовании, не могут быть ограничены иначе как на основании законов Российской Федерации.

**Статья 2**. Порядок создания, упразднения закрытого административно –территориального образования и изменения его границ

1. Решение о создании( об упразднении) закрытого административно-территориального образования принимается Президентом Российской Федерации.

Предложение о создании ( об упразднении) закрытого административно-территориального образования вносится Правительством Российской Федерации.

Предложение об установлении административной подчиненности , об определении границ и об отводе земель создаваемого ( упраздняемого) закрытого административно-территориального образования вносятся Правительством Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в ведении которых находятся соответствующие территории.

Изменение границ закрытого административно-территориального образования производится в порядке, установленном настоящей статьей ( п. 1 в ред. Федерального закона от 2003 № 144-ФЗ).

2. Абзац исключен. Федеральный закон от 2003 № 144-ФЗ.

При принятии решения об упразднении закрытого административно-территориального образования с учетом предложений соответствующих органов государственной власти, органов местного самоуправления определяются этапность и сроки снятия особого режима безопасного функционирования предприятий и ( или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, а также изменения административно-территориального деления, виды и размеры материальной и иной поддержки государством населения на период реорганизации указанного образования ( в ред. Федерального закона от 2003 № 144-ФЗ).

**Статья 4**. Органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования

1. Порядок образования, организация и компетенция органов местного самоуправления закрытого административно-территориального определяются законодательством о местном самоуправлении с учетом особенностей, устанавливаемых настоящим Законом.

2. Исключен. – Федеральный закон от 2003 № 144-ФЗ.

Органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования: ( в ред. Федерального закона от 2003 № 144-ФЗ). координируют деятельность предприятий и (или) объектов, подразделений охраны, милиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

Разрабатываются схемы оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на предприятиях и ( или) объектах либо при угрозе. В случае возникновения опасности для жизни и здоровья населения закрытого административно-территориального образования в результате аварии на предприятии и (или) объекте глава местной администрации совместно с руководителями предприятия и (или) объекта осуществляет меры по спасению и охране жизни и здоровья людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей, а при необходимости до начала работы соответствующих органов, образуемых Правительством Российской Федерации, принимает решение об эвакуации населения;

Участвуют совместно с руководителями предприятий и (или) объектов, по роду деятельности которых созданы закрытые административно территориальные образования, и органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, в определении пропускного режима в закрытом административно-территориальном образовании, за исключением режимных территорий предприятий и ( или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и ( или) запретных зон; ( в ред. Федерального закона от 2003 № 144-ФЗ).

По согласованию с органами федеральной службы безопасности имеют право давать разрешения на въезд границ в закрытое административно-территориальное образование и выезд из него, за исключением режимных территорий предприятий и ( или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон; ( абзац введен Федеральным законом от 2003 № 144-ФЗ).

Осуществляют контроль за санитарно- эпидемиологическим , радиационным и экологическим состоянием территорий закрытого административно-территориального образования, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и ( или) запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то государственных контрольных и надзорных органов. Органы местного самоуправления информируются о результатах проверок;

Внося предложения в соответствующие органы государственного и военного управления о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер для защиты населения закрытого административно-территориального образования от воздействия радиоактивных и других материалов, представляющих повышенную опасность;

Выступают заказчиком на строительство и ремонт жилья, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на его территории ( абзац введен Федеральным законом от 2003 № 144-ФЗ).

3. Абзацы первый и второй исключены. - Федеральный закон от 2003 № 144-ФЗ.

Местная администрация закрытого административно-территориального образования выступает заказчиком на строительство и ремонт жилья, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия предприятий, учреждений и организаций.

Порядок осуществляемый по категории специальных расходов централизованного материально-технического обеспечения программ социально-экономического развития закрытого административно-территориального образования, а также централизованного снабжения населения продовольственными и промышленными устанавливается Правительством Российской Федерации.

**Заключение.**

Одним из примечательных явлений в становлении и развитии новой Российской государственности явилось возрождение местного самоуправления как принципиально новой системы организации власти на местах и на этой основе – формирование муниципального права как самостоятельной отрасли права Российской Федерации.

Проблемы местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях волнуют общественность несколько столетий. Острыми они были и в России прошлого века. В XIX в. (особенно во второй половине) проблема самоуправления стала предметом специального изучения как в Западной Европе, так и в России. Остаются они актуальными и для будущих исследователей, так как совершенствование самоорганизации и саморегуляции общества не имеют предела. История местного самоуправления в ЗАТО – это непрерывный процесс совершенствования гражданского общества.

На мой взгляд, чем больше россияне будут понимать и поддерживать свою Конституцию, руководствоваться ею в своей повседневной жизни и работе, тем больше у нас будет шансов сохранить стабильность и гражданский мир, продолжить реформы, нацеленные на возрождение России.

**Приложение:**

**а**

Представительный орган

сход

Жителей менее 100 чел.

Глава поселений

б

**Представительный орган**

**муниципального образования**

**Глава поселения**

**Глава поселения**

**Глава поселения**

в

**Населения поселения**

**Населения поселения**

**Избиратели МО**

**Представители, не более 2/5 от общего числа депутатов**

**Выборы**

**Муниципальный орган МО**

**Представители, не более 2/5 от общего числа депутатов**

**Представительный орган МО**

**Главы поселения**

**Депутаты представительных органов поселений с равным**

**представительством**

г.

**Представительный орган МО**

Избиратели МО

д

Рис.1

**Список литературы:**

1. **Конституция РФ**
2. **Федеральный закон 2003 г. .**
3. **Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании»**
4. **«Система государственного и муниципального управления» Н.И.Глазунова**

**2008г. Изд. Москва.**

1. **«Муниципальное право» учеб. пособие / Под ред. Чаннова С.Е. М.:2007г.**
2. **«Государство и право» Алексеев С.С. 2005г. М.**

1. Конституция РФ [↑](#footnote-ref-1)
2. Алексеев С.С. Государство и право. С.41. [↑](#footnote-ref-2)
3. 1 Муниципальное право. Учеб. пособие / Под ред. Чаннова С.Е. М.:2007. С. 81. [↑](#footnote-ref-3)
4. 1 См. приложение. [↑](#footnote-ref-4)
5. 2 См приложение. [↑](#footnote-ref-5)
6. 3 См. приложение. [↑](#footnote-ref-6)
7. 4 См. приложение. [↑](#footnote-ref-7)
8. 1 См.приложение. [↑](#footnote-ref-8)
9. 1 «Система государственного управления» 2008г. Глазунова. Изд. М [↑](#footnote-ref-9)