

### Местное самоуправление и социальная работа

Kuznetsova, Elena

Veröffentlichungsversion / Published Version

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kuznetsova, E. (2010). *Местное самоуправление и социальная работа.*. Omsk: Omsk State Technical University.  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-452438>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Free Digital Peer Publishing Licence zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den DiPP-Lizenzen finden Sie hier:  
<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

#### Terms of use:

This document is made available under a Free Digital Peer Publishing Licence. For more Information see:  
<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА

*Кузнецова Е.М.*

*Омский государственный технический университет*

## LOCAL GOVERNMENT AND SOCIAL WORK

*Kuznetsova E.M.*

*Omsk state technical university*

**Аннотация.** Учебное пособие содержит основу лекционного курса по дисциплине «Местное самоуправление и социальная работа» для студентов специальности «Социальная работа», контрольные вопросы и библиографический список к каждой теме.

**Ключевые слова:** социальная работа, социальная сфера, социальная помощь, опека и попечительство, организация работы с молодёжью, местное самоуправление, муниципальные расходы, муниципальная политика, муниципальное управление, организация местного самоуправления в России

**Abstract.** Educational manual contains the basis of the lecture course by discipline «Local government and social work» for students of specialty «Social work», control questions and bibliography to each topic.

**Keywords:** social work, social sphere, social assistance, wardship and guardianship, social working with youth, local government, municipal costs, municipal policy, municipal management, organization of local government in Russia.

**Е. М. Кузнецова**

# **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА**

**Конспект лекций**

УДК 342.25+364–78  
ББК 66.3(2Рос)12+60.9

Рецензенты:

*И.А. Маврина*, д-р пед. наук, профессор, заведующая кафедрой социальной работы ОмГПУ;

*С.А. Кацнель*, канд. социол. наук, доцент, заведующая кафедрой философии и социально-гуманитарных дисциплин ОГИС;

Конспект лекций предназначен для студентов очной, очно-заочной, заочно-дистанционной форм обучения специальности 040101 – «Социальная работа». Содержит основу лекционного курса по данной дисциплине, контрольные вопросы и список рекомендуемой литературы к каждой теме.

*Печатается по решению редакционно-издательского совета  
Омского государственного технического университета*

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
РАЗДЕЛ I. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМУПРАВЛЕНИЯ.....	6
Тема 1. Теоретические основы местного самоуправления.....	6
1.1. Понятие и признаки местного самоуправления.....	6
1.2. Теоретические концепции и зарубежные модели местного самоуправления.....	8
1.3. История становления местного самоуправления в России.....	11
Тема 2. Правовые основы местного самоуправления.....	14
2.1. Понятие правовых основ местного самоуправления.....	14
2.2. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство.....	15
2.3. Региональное законодательство и муниципальные правовые акты....	17
Тема 3. Территориальная организация местного самоуправления в РФ.....	21
3.1. Понятие и виды муниципальных образований.....	21
3.2. Принципы территориальной организации местного самоуправления в РФ.....	22
Тема 4. Организационные основы местного самоуправления.....	25
4.1. Система органов и должностные лица местного самоуправления.....	25
4.2. Основы организации муниципальной службы.....	29
4.3. Формы участия населения в местном самоуправлении.....	30
Тема 5. Экономические основы местного самоуправления.....	32
5.1. Понятие экономических основ местного самоуправления.....	32
5.2. Местный бюджет и фонды финансовой поддержки.....	34
Тема 6. Социально-экономическое развитие муниципального образования.....	37
6.1. Концепция социально-экономического развития муниципального образования.....	37
6.2. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления.....	39
РАЗДЕЛ II. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ.....	43
Тема 7. Муниципальная социальная политика.....	43
7.1. Понятие муниципальной социальной политики.....	43
7.2. Разграничение полномочий между государственными и муниципальными органами в социальной сфере.....	44

7.3. Основные направления деятельности органов местного самоуправления в социальной сфере.....	45
7.4. Муниципальные целевые программы .....	46
Тема 8. Социальная работа в системе местного самоуправления.....	48
8.1. Предоставление социальной помощи на муниципальном уровне .....	48
8.2. Организация опеки и попечительства над несовершеннолетними.....	50
Тема 9. Муниципальная молодежная политика.....	53
9.1. Понятие муниципальной молодежной политики.....	53
9.2. Социальная работа с молодежью и подростками на муниципальном уровне.....	55
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....</b>	<b>58</b>

## **ВВЕДЕНИЕ**

Реформационные изменения, происходящие в современной России, затрагивают многие сферы общественной жизни, и особенно социальную. Основными целями административной реформы, проводимой в РФ, являются повышение качества предоставляемых услуг населению органами власти всех уровней, разграничение полномочий между федеральным, региональным и муниципальными уровнями управления в различных сферах. Принятый в 2003 г. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» значительно сократил полномочия органов местного самоуправления в сфере социальной защиты, поддержки населения, организации социального обслуживания. Вместе с тем, органы местного самоуправления в рамках реализуемой муниципальной социальной политики осуществляют социальную поддержку отдельных категорий населения, организуют работу муниципальных центров социальной направленности и т.п. Это обуславливает необходимость знакомства студентов с дисциплиной «Местное самоуправление и социальная работа», являющейся составной частью специализации.

При изучении дисциплины «Местное самоуправление и социальная работа» у студентов формируется представление об основах организации местного самоуправления в РФ, вопросах местного значения, определяющих основные направления деятельности органов местного самоуправления, структуре органов местного самоуправления и их полномочиях, муниципальной социальной политике и организации социальной работы на муниципальном уровне.

# **Раздел I. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## **Тема 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **1.1. Понятие и признаки местного самоуправления**

Современные авторы подходят к анализу содержания местного самоуправления с нескольких различных позиций, что обусловлено многоаспектностью данного явления. В целом местное самоуправление может рассматриваться как основа конституционного строя, право населения на управление или форма народовластия.

Первая трактовка исходит из положения Европейской хартии местного самоуправления о том, что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и закреплён в Конституции государства, а также ст. 12 Конституции РФ, которой признаётся и гарантируется местное самоуправление в РФ, соответствующие положения содержатся в ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Второй подход также обусловлен Хартией, рассматривающей местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Согласно ст. 130 Конституции РФ именно местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Подход к рассмотрению местного самоуправления как формы народовластия обусловлен ст. 3 и ст. 130 Конституции РФ. Федеральным законом № 131-ФЗ дано определение местного самоуправления, понимаемого как «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением

непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» (ст.1).

Местное самоуправление – это организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Наряду с понятием местного самоуправления применяется и понятие «муниципальное управление».

Определение, сформулированное законодателем, позволяет выделить основные признаки местного самоуправления, т.е. критерии, применение которых позволит отличать его от других видов территориального управления:

1. Наличие и функционирование местных представительных органов (городские советы, думы, собрания), обладающих правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

2. Выборность местных органов власти, регулярная сменяемость их состава, осуществление общественного контроля над аппаратом управления.

3. Возможность участия всего населения соответствующей территории в процессах выработки и принятия решений по всем основным вопросам жизнедеятельности местного сообщества.

4. Возможность организационной и экономической обособленности территориального образования. Речь идет о самостоятельности в пределах полномочий, которые определяются нормативными актами, когда органы местного самоуправления обязаны действовать в русле единой общегосударственной политики.

5. Ответственность органов МС за принимаемые решения (перед населением, государством, хозяйственными структурами).

Анализ современного состояния местного самоуправления в РФ позволяет сделать вывод о том, что местное самоуправление находится на начальной стадии своего развития. Сам процесс осуществляется медленно, противоречиво, иногда с отклонениями от ранее разработанных планов, положений и нормативных актов.



## **1.2. Теоретические концепции и зарубежные модели местного самоуправления**

Несмотря на то, что местное самоуправление в разных формах (полисы, сельские, городские общины) существовало уже в период античности и средневековья, первые концепции местного самоуправления были сформулированы лишь в начале XIX века. Каждая теория по-своему объясняла природу и сущность местного самоуправления. К основным относятся теория свободной общины, общественная теория самоуправления, государственная теория самоуправления.

В основе теории свободной общины (или теории естественных прав общины) лежали идеи теории естественных прав: община рассматривалась как носитель естественных и неотчуждаемых прав, в частности права на самостоятельное управление делами общины. Так как община исторически сформировалась раньше государства, последнее не должно ущемлять права общины. С точки зрения этой теории община, по сути, выступала как независимый от государства субъект.

Общественная теория самоуправления (или общественно-хозяйственная теория самоуправления) также рассматривала общину как независимую от государства, имеющую свои интересы, однако природа местного самоуправления усматривалась в осуществлении общиной хозяйственной функции. Такой подход, с одной стороны, не позволяет разделить местное самоуправление с хозяйствующими субъектами, с другой – собственно общинные дела и дела, переданные государством общине (дороги, медицина, образование и т.п.). Эти вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного населения, но и государства в целом.

Согласно государственной теории самоуправления, местное самоуправление является формой организации местного государственного управления. Государственная власть наделяют муниципалитеты полномочиями, местное самоуправление осуществляется выборными представителями местных сообществ,

местных жителей, заинтересованных в результате местного управления. Местные вопросы имеют ту же природу, что и государственные. Целесообразность в передаче отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень обусловлена большей заинтересованностью местной власти в решении этих вопросов, а следовательно, в более высокой эффективности управления.

Основы представлений о местном самоуправлении, разработанные в XIX веке в трудах Токвиля, Штейна, Гнейста и др., легли в основу современных воззрений на муниципальные органы, их место в демократической системе управления обществом. Так, муниципальное управление рассматривается как относительно децентрализованная форма государственного управления на местах.

Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в чисто местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне) находит свое отражение в теории дуализма муниципального управления (иногда рассматривается как государственно-общественная теория, разделяется многими современными учеными). По этой теории муниципальные органы должны действовать как инструмент государственной администрации, поскольку в процессе осуществления определенных управленческих функций выходят за рамки местных интересов.

В рамках теории социального обслуживания основной целью всей муниципальной деятельности является благосостояние жителей коммуны. Поэтому в центре внимания находятся задачи развития сети услуг, предлагаемых жителям, организация обслуживания населения.

Наряду с перечисленными теориями существуют и социал-реформистские муниципальные концепции. Эти концепции исходят из возможности социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления. Она рассматривается как один из путей безреволюционной трансформации современного общества в социалистическое. Важнейшие различия в теориях местного самоуправления касаются таких вопросов, как способ формирования органов местной власти; характер их взаимоотношений с центральной властью; объем и содержание дел, подведомственных муниципальным структурам.

Двойственная природа местного самоуправления – его основная сущностная черта. Она находит свое проявление практически во всех современных муниципальных системах. В то же время сочетание общественных и государственных начал в каждой конкретной системе местного самоуправления специфично. Мировая практика свидетельствует о преобладании либо одних, либо других признаков. Это приводит к дроблению муниципальных систем как минимум на два противоположных лагеря. В связи с чем можно говорить о следующих современных моделях местного самоуправления.

Под моделью местного самоуправления понимается форма организации местной власти, воплощающая в себе наиболее существенные характеристики различных муниципальных систем и выступающая в качестве их типичного представителя. В мировой практике принято различать англосаксонскую (английскую), континентальную (французскую) и советскую модели местного управления. Эта классификация базируется на взаимоотношениях местных органов между собой и с вышестоящими властями.

В рамках англосаксонской модели (модель автономного местного самоуправления), получившей распространение в Великобритании, США, Канаде, Австралии и многих других странах, местные представительные органы формально выступают как действующие автономно, в пределах предоставленных им полномочий, и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Муниципалитеты действуют в пределах своих полномочий, т.е. совершают действия, лишь прямо предписанные законом. В противном случае акты местных властей считаются совершенными с превышением полномочий и могут быть признаны судом не имеющими силы. Уполномоченные центрального правительства на местах отсутствуют, контроль за деятельностью местных органов осуществляется косвенным путем: через центральные министерства и через суд.

Континентальная модель (модель наблюдаемого местного самоуправления) местного самоуправления принята в большинстве стран мира: Европа, Латинская Америка, Ближний Восток, франкоязычная Африка. Она основывается

на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. На местном уровне работают специальные уполномоченные правительства, которые осуществляют контроль над органами местного самоуправления. В основе правового регулирования компетенции органов местного самоуправления зачастую лежит принцип: муниципальным органам разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

В развитых демократиях различия между двумя рассмотренными выше моделями не носят принципиального характера. Местное самоуправление в ряде стран (Германия, Австрия, Япония и др.) сходно с обеими моделями и обладает при этом и некоторыми специфическими чертами, что позволяет говорить о смешанных формах управления на местах. Система местных органов строится в соответствии с административно-территориальным делением, которая в унитарных государствах относится к компетенции центральной власти, а в федеративных – чаще к компетенции субъектов федерации. Местное самоуправление формируется, как правило, в низовом звене – город, район, поселок. Соотношение различных форм местного самоуправления в рамках отдельных административно-территориальных единиц определяется историческими, географическими и демографическими особенностями той или иной страны, ее политическим режимом и правовой системой.

### **1.3. История становления местного самоуправления в России**

Местное самоуправление в России существует и развивается с древнейших времен. Оно зародилось в средние века, пережило эпоху забвения и вновь возродилось в XVI столетии. Во времена правления разных монархов (Иван Грозный, Петр I, Екатерина II, Александр II) предпринимались попытки реформирования местного самоуправления с целью поиска оптимальной формы его осуществления. В рамках реформ принимались правовые акты по вопросам местного самоуправления, изменялся перечень полномочий, ресурсы местного самоуправления и т. д.

К 1917 году в России сформировалась система местного самоуправления, состоящая из самоуправления крестьянских общин и волостей, самоуправления земств, городов и уездов, самоуправления дворянского и мещанского сословий. Местное самоуправление на территории Российской империи осуществлялось в разнообразных формах. Вместе с тем, в России установилась жесткая система централизованного государственного управления. Отсутствие необходимого взаимодействия соседних самоуправляющихся территорий, излишняя замкнутость управления на бюрократизированный центр привели к разрушению местного самоуправления после событий 1917 года.

В Советском государстве с первых лет его существования создается единая система Советов. Ее низовые звенья выполняли функции местных органов государственной власти и государственного управления. Такое построение было достаточно эффективным, но существенно ограничивало самостоятельность местных органов, так как все решения принимались государственно-партийным аппаратом. В теории местного самоуправления иногда говорят о советской модели осуществления местного самоуправления, практиковавшейся в странах соцлагеря.

Начало формированию местного самоуправления в современной форме было положено в 90-е годы XX века с принятием Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В 1991 году в РСФСР был утвержден Закон о местном самоуправлении, а в 1993 году принципиальные положения о местном самоуправлении были закреплены в Конституции РФ. В 1995 году был принят Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», обусловивший начало нового этапа реформирования местного самоуправления в РФ. Избрание новых органов местного самоуправления, принятие и реализация федеральных целевых программ, направленных на поддержку местного самоуправления, формирование правовых основ местного самоуправления способствовало развитию и становлению этого социального института в России.

Вместе с тем, практика организации местного самоуправления выявила ряд серьезных недостатков и проблем, что обусловило принятие в 2003 году нового Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Законом устанавливался переходный период, в который следовало провести изменения, направленные на повышение эффективности работы органов местного самоуправления. В полную силу закон вступил с 1 января 2009 года.

### **Контрольные вопросы**

1. Что представляет собой местное самоуправление?
2. Какие признаки являются отличительными для местного самоуправления?
3. В чем сходство и различие теоретических концепций местного самоуправления?
4. Оцените преимущества и недостатки моделей местного самоуправления. Какая из них применяется в современной России?
5. Какие особенности осуществления местного самоуправления в СССР позволяют теоретикам выделять советскую модель местного самоуправления?
6. В чем особенности современного этапа становления местного самоуправления в РФ?

### **Список рекомендуемой литературы и нормативно-правовых актов**

1. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: учеб. пособие для вузов / Р.В. Бабун. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2008.
2. Европейская Хартия местного самоуправления 1985 г. // Справочно-правовая система «Гарант» (далее – СПС «Гарант»).
3. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): учеб. пособие для вузов / В.В. Еремян. – М.: Акад. Проект, 2003.

4. Куликов В.В. Земские учреждения и правительственный контроль: (Вторая половина XIX – нач. XX в.) / В.В. Куликов; Ин-т государства и права РАН. – М., 2001.

5. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. для вузов / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2007.

6. Муниципальное управление: учеб. пособие для вузов / Н. В. Шумянкova. – М.: Экзамен, 2004.

7. Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб.: Питер, 2008.

8. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм.) //СПС «Гарант».

## **Тема 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **2.1. Понятие правовых основ местного самоуправления**

Неотъемлемым условием функционирования местного самоуправления является наличие достаточной правовой основы, под которой понимается совокупность нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы осуществления местного самоуправления. Правовая основа местного самоуправления в России формировалась постепенно, с начала 90-х годов XX века. На сегодняшний день этот процесс продолжается и обусловлен рядом факторов, в том числе проводимой реформой.

В целом в состав правовых основ местного самоуправления в РФ входят следующие элементы: принципы и нормы международного права, международные договоры, подписанные РФ, Конституция РФ, федеральное законодательство, конституции и уставы субъектов РФ, региональное законодательство, муниципальные правовые акты (уставы муниципальных образований, решения, принятые населением и др.).

Федеральным законодательством определены основные общие положения и принципы организации местного самоуправления на территории Российской Федерации. Субъекты РФ принимают региональные нормативно-правовые акты, конкретизируя федеральное законодательство с учетом собственных особенностей (культурных, исторических, географических, экономических и пр.). В муниципальных правовых актах содержатся положения, касающиеся вопросов организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

## **2.2. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство**

Конституция Российской Федерации содержит ряд положений, касающихся организации и осуществления местного самоуправления в РФ. В частности: право народа осуществлять власть через органы местного самоуправления (ст. 3); местное самоуправление признается и гарантируется в РФ, оно самостоятельно в пределах своих полномочий и не входит в структуру органов государственной власти (ст. 12); гарантируется право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления и участвовать в референдуме (ст. 32).

Непосредственно посвящена местному самоуправлению глава 12 Конституции РФ, в ней закреплены гарантии местного самоуправления на самостоятельное решение вопросов местного значения, формирование экономической базы, защиту прав в судебном порядке, отражены вопросы территориальной организации местного самоуправления, форм участия населения в осуществлении местного самоуправления и др. Конституционное закрепление статуса местного самоуправления в РФ порождает необходимость создания со стороны государства соответствующих условий, позволяющих реализовать эти гарантии. Нормы Конституции РФ развиваются и конкретизируются в федеральных нормативно-правовых актах.

Основные положения, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления в РФ, содержатся в рамочных федеральных законах (например,



«Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 года). В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены основы территориальной организации местного самоуправления (гл. 2), перечень вопросов местного значения для муниципальных образований разных типов и полномочия органов местного самоуправления по решению этих вопросов, а также права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (гл. 3), кроме того, законом предусмотрена возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (гл. 4).

В законе № 131-ФЗ закреплены организационные основы осуществления местного самоуправления. Так, население может в разных формах участвовать в осуществлении местного самоуправления (гл. 5) как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Структура органов местного самоуправления, порядок их формирования, вопросы, относящиеся к исключительной компетенции органов местного самоуправления, закреплены в главе 6 закона. Глава 7 посвящена рассмотрению системы муниципальных правовых актов, восьмая – экономическим основам местного самоуправления.

В главе 9 закреплено право органов местного самоуправления на создание организаций межмуниципального сотрудничества. В частности, может быть создано общероссийское объединение муниципальных образований, межмуниципальные хозяйственные общества и др., кроме того, в соответствии со статьей 66 в каждом субъекте РФ должен функционировать Совет муниципальных образований. Вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также организации контроля и надзора за их деятельностью отражены в главе 10. Отдельная глава посвящена организации местного самоуправления в городах федерального значения и в закрытых административно-территориальных образованиях.

Организация работы органов местного самоуправления в различных сферах регулируется специализированными федеральными законами, к которым

относятся, например, закон «Об образовании», «О муниципальной службе в Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», «О пожарной безопасности» и т.д. Составной частью правовой базы местного самоуправления являются подзаконные нормативно-правовые акты: указы Президента РФ (например, об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления, о мерах по развитию федеративных отношений и местного самоуправления и др.), постановления Правительства РФ (например, о порядке финансового обеспечения различных мероприятий), постановления Конституционного Суда РФ и др. Субъекты РФ формируют региональную нормативно-правовую базу по вопросам организации и функционирования местного самоуправления, не противоречащую положениям федерального законодательства.

### **2.3. Региональное законодательство и муниципальные правовые акты**

На территории конкретного субъекта РФ формируется региональное законодательство по вопросам организации местного самоуправления в соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ, в котором определены полномочия субъектов РФ в области местного самоуправления, в частности правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ.

Общие положения организации местного самоуправления на территории субъекта РФ обязательно закрепляются в Конституции или Уставе (основном законе) субъекта РФ. Эти положения развиваются и конкретизируются в законах субъектов РФ о местном самоуправлении. Субъекты РФ принимают законы по вопросам установления границ, статуса, названий муниципальных образований, наименований органов местного самоуправления, проведения местных референдумов и муниципальных выборов, передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, прохождения муниципальной службы и др.

Региональное законодательство в области организации местного самоуправления включает конституции, законы субъектов РФ, указы и распоряжения руководителей субъектов РФ, постановления органов исполнительной и законодательной власти субъектов РФ, ведомственные нормативно-правовые акты. Действие регионального законодательства распространяется на территорию всего субъекта РФ.

С целью организации и осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях принимаются муниципальные правовые акты. Пунктом 1 статьи 7 131-ФЗ определены субъекты принятия муниципальных правовых актов – население муниципального образования, а также органы и должностные лица местного самоуправления.

В отличие от федеральных и региональных органов власти, органы местного самоуправления не вправе принимать законы. Основным правовым актом местного самоуправления – Устав муниципального образования, который в соответствии со ст. 44 131-ФЗ должен содержать следующие положения: наименование муниципального образования; перечень вопросов местного значения; формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления; структуру и порядок формирования органов местного самоуправления; наименования и полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления; характеристику системы муниципальных правовых актов; виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; порядок формирования, утверждения, исполнения и контроля за исполнением местного бюджета; порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Устав муниципального образования обладает высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов наряду с муниципальными правовыми актами, принимаемыми населением муниципального образования (решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан). Муниципальные правовые акты, принимаемые органами и должностными лицами муниципального обра-

зования, не должны противоречить уставу и решениям, принятым населением муниципального образования.

В систему муниципальных правовых актов также входят правовые акты, принимаемые представительным органом муниципального образования (решения); главой муниципального образования (постановления, распоряжения); председателем представительного органа (постановления, распоряжения); главой местной администрации (постановления, распоряжения); должностными лицами местного самоуправления (распоряжения, приказы). Вопросы, по которым органы и должностные лица местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, отражены в ст. 43 131-ФЗ. Принятые муниципальные правовые акты обязательны к исполнению на территории муниципального образования (п. 3 ст. 7 131-ФЗ). Муниципальные правовые акты не должны противоречить федеральному и региональному законодательству.

В субъектах РФ формируются региональные регистры принятых муниципальных правовых актов, включающие все правовые акты муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ, в том числе решения, принятые населением на местном референдуме (сходе граждан). Регистры муниципальных правовых актов субъектов РФ составляют федеральный регистр муниципальных правовых актов.

Формирование правовых основ местного самоуправления является непременным условием организации, функционирования и развития местного самоуправления в РФ. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» значительно расширил полномочия муниципальных образований в сфере правового регулирования местного самоуправления.

### **Контрольные вопросы**

1. Что такое «правовые основы местного самоуправления»?
2. Каков состав федеральной правовой базы по вопросам осуществления местного самоуправления?

3. Охарактеризуйте региональную правовую базу по вопросам местного самоуправления.

4. Кто является субъектом нормотворческой деятельности на муниципальном уровне?

5. Какой муниципальный правовой акт является основным документом муниципального образования и почему?

#### Список рекомендуемой литературы и нормативно-правовых актов

1. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ / под ред. В.И. Шкатулла. – 2-е изд., доп. – М.: Юстицинформ, 2006.

2. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2007.

3. Муниципальное право России: учебник для вузов / М.В. Бородач, Д.Г. Жаромский, И.В. Граф [и др.]; под ред. Г.Н. Чеботарева. – М.: Юристъ, 2005.

4. Сборник модельных муниципальных правовых актов / Е.А. Абрамова [и др.]; Межрегион. ассоц. «Сибирское соглашение». – Новосибирск, 2006.

5. Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб.: Питер, 2008.

6. Устав (Основной Закон) Омской области (принят Законодательным Собранием Омской области 26 декабря 1995 г.) (с изм.) // СПС «Гарант».

7. Устав города Омска (принят Решением Омского Городского Совета от 20 сентября 1995 г. № 92) (с изм.) // СПС «Гарант».

8. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм.) // СПС «Гарант».

## **Тема 3. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ**

### **3.1. Понятие и виды муниципальных образований**

Понятие «муниципальное образование» является одним из основных терминов, используемых при рассмотрении вопросов реализации местного самоуправления. Впервые термин был применен в Федеральном законе № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» для характеристики самоуправляемой территории. В Федеральном законе № 131-ФЗ его определение приводится в следующем виде: «муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения», что, по сути, является перечислением видов муниципальных образований.

Муниципальное образование – это территориальная единица, в рамках которой осуществляется местное самоуправление. Согласно 131-ФЗ муниципальные образования могут образовываться в виде поселения (городского или сельского), муниципального района, городского округа либо внутригородской территории города федерального значения. Наиболее распространенными являются сельские поселения (на 1 сентября 2007 года в РФ было образовано 19 919 сельских поселений, что составило 82,25 % от общей численности зарегистрированных муниципальных образований<sup>1</sup>). Такой вид муниципального образования как внутригородская территория города федерального значения может образовываться только в городах Москва и Санкт-Петербург, что обусловлено спецификой самих субъектов РФ. Это наиболее малочисленный вид муниципального образования (на 1 сентября 2007 года в РФ их было зарегистрировано 236, что составило менее 1 % от общей численности муниципальных образований<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> Местное самоуправление в Российской Федерации / Комитет государственной гражданской службы Новгородской области [электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://kgs.niac.ru/component/option,com\\_docman/task,doc\\_download/gid,3/Itemid,/](http://kgs.niac.ru/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,3/Itemid,/).

<sup>2</sup> Там же.

Независимо от вида все муниципальные образования обладают следующими признаками: 1) населенная территория в установленных границах; 2) осуществление местного самоуправления выборными органами и в других формах; 3) наличие муниципальной собственности; 4) автономность и самостоятельное решение вопросов местного значения; 5) наличие устава, т.е. необходимость образования юридического лица.

Общее количество муниципальных образований в РФ на 1 сентября 2007 года составила 24 219. В 2008 году наметилась тенденция к уменьшению численности муниципальных образований, в частности, из-за сокращения количества сельских поселений вследствие объединения муниципальных образований, присоединения слабых к более успешным<sup>3</sup>.

### **3.2. Принципы территориальной организации местного самоуправления в РФ**

Под принципами территориальной организации местного самоуправления следует понимать законодательно установленные нормы и положения, в соответствии с которыми муниципальные образования создаются и преобразовываются, их границы устанавливаются и изменяются, определяется состав территории муниципальных образований. Основные принципы территориальной организации местного самоуправления в РФ закреплены во второй главе Федерального закона № 131-ФЗ. Все их условно можно разделить на три группы [5, С. 302–307]: принципы, определяющие порядок образования и преобразования муниципальных образований; принципы, определяющие порядок установления и изменения границ муниципальных образований; принципы, определяющие состав территории муниципальных образований.

Первую группу принципов составляют следующие: местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в муниципальных образованиях;

---

<sup>3</sup> См., например: Большой вопрос малой власти // Российская газета [электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2008/05/27/reg-bashkortostan/forum.html>; В Челябинской области может сократиться число сельских поселений // РИА «Новый регион» [электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ua.nr2.ru/policy/253895.html>

территорию муниципального образования (муниципальный район) могут составлять как территории поселений (городских, сельских), так и межселенные территории; в муниципальных районах применяется двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления; мнение населения, а также его численность учитывается при преобразовании муниципального образования.

Ко второй группе относятся такие принципы: территория субъекта РФ разграничивается между поселениями; границы поселений и муниципальных районов, в состав которых входят несколько населенных пунктов, устанавливаются с учетом пешеходной и транспортной доступности соответственно; сохранение целостности населенного пункта при установлении границ; учет мнения населения при изменении границ муниципального образования.

Третья группа принципов включает следующие: при определении состава территории муниципального образования учитываются исторические традиции землепользования населенных пунктов; в состав территории муниципального образования включаются территории населенного пункта, прилегающие к нему земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения, рекреационные земли, земли для развития поселения.

Все решения, связанные с образованием и преобразованием муниципальных образований, наделением муниципальных образований соответствующим статусом, установлением и изменением границ осуществляются субъектом РФ путем принятия соответствующего закона.

### **Контрольные вопросы**

1. Каково содержание понятия «территориальная организация местного самоуправления»?
2. Каковы отличительные признаки муниципальных образований?
3. Какие виды муниципальных образований существуют в РФ?
4. Какие принципы территориальной организации местного самоуправления закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ?
5. Какова роль населения в решении вопросов территориальной организации местного самоуправления?



Список рекомендуемой литературы  
и нормативно-правовых актов

1. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: учеб. пособие для вузов / Р.В. Бабун. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2008.
2. Вопросы местного значения муниципального района. (Комментарий к статье 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») / Б.Б. Афанасьев [и др.]; Межрегион. ассоц. «Сибирское соглашение». – Новосибирск, 2005.
3. Вопросы местного значения поселения. (Комментарий к статье 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») / Б.Б. Афанасьев [и др.]; Межрегион. ассоц. «Сибирское соглашение». – Новосибирск, 2005.
4. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. для вузов / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2007.
5. Пешин Н.Л. К вопросу о наделении территории статусом муниципального образования / Н.Л. Пешин // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 105–109.
6. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие для вузов / О.М. Рой. – 3-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Питер, 2007.
7. Система муниципального управления: учеб. для вузов / под ред. В. Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб.: Питер, 2008.
8. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм.) // СПС «Гарант».

## **Тема 4. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **4.1. Система органов и должностные лица местного самоуправления**

Одним из неотъемлемых признаков местного самоуправления является функционирование органов местного самоуправления, в том числе выборных. В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под органами местного самоуправления следует понимать «избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения».

Базовые положения относительно органов местного самоуправления содержит Конституция РФ, в частности, народ осуществляет свою власть через органы местного самоуправления (п. 2 ст. 3); органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12); выборность органов местного самоуправления, на что указывает конституционное закрепление права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (п. 2 ст. 32); самостоятельность органов местного самоуправления в вопросах формирования финансово-экономической базы, решения вопросов местного значения.

Характеристике органов местного самоуправления посвящена глава 6 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Здесь раскрывается состав структуры органов местного самоуправления, общие принципы формирования, изменения, финансирования, а также полномочия органов местного самоуправления, условия их прекращения и др.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования – высшее должностное лицо муниципального образования, местная администра-

ция (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Наименования органов местного самоуправления устанавливаются законом субъекта РФ с учетом местных традиций.

Согласно закону не все органы муниципального образования входят в структуру органов местного самоуправления, например, избирательная комиссия муниципального образования. Законом также определены органы, формирование и функционирование которых является обязательным – представительный орган, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) и глава муниципального образования. Исключением являются сельские поселения, численность жителей которых не превышает 100 человек.

Федеральный закон № 131-ФЗ не допускает участия органов государственной власти и должностных лиц в формировании органов местного самоуправления за исключением случаев, указанных в законе, в частности, представители законодательных органов государственной власти субъекта РФ входят в состав конкурсной комиссии на замещение должности главы местной администрации.

Вопросы, связанные с формированием и функционированием органов местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании регулируются уставом муниципального образования. Являясь юридическими лицами, органы местного самоуправления обладают всеми правами юридических лиц (осуществляют имущественные права, выступают в суде и т.д.), обязательна их регистрация в установленном порядке. Главное предназначение органов местного самоуправления – решать вопросы местного значения, установленные 131-ФЗ (гл. 3).

Под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного само-

управления самостоятельно. К вопросам местного значения относятся: организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; формирование, утверждение, исполнение, контроль за исполнением местного бюджета; управление муниципальной собственностью; благоустройство территории муниципального образования; организация работы общественного транспорта; обеспечение жилыми помещениями малоимущих граждан; организация общественной безопасности (правопорядок, экология, чрезвычайные ситуации, пожарная безопасность); организация предоставления образовательных и медицинских услуг в муниципальных учреждениях; организация библиотечного обслуживания населения муниципального образования; создание условий для организации досуга, отдыха, развития физической культуры и спорта; сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия; организация предоставления ритуальных услуг и содержание мест захоронения; организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов и др.

Анализ положений главы 6 131-ФЗ позволяет говорить о применении нескольких моделей формирования муниципальной власти. Во-первых, глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию, представительный орган формируется путем избрания депутатов, которые из своего числа избирают председателя. Во-вторых, глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и входит в состав представительного органа, становясь его председателем с правом решающего голоса, местную администрацию возглавляет управляющий, нанимаемый по контракту на конкурсной основе. В-третьих, глава муниципального образования избирается из числа представительного органа, исполняя полномочия его председателя, местную администрацию возглавляет управляющий, нанимаемый по контракту на конкурсной основе.

Кроме того, законом предусмотрены две модели формирования представительного органа муниципального района: первая предусматривает включение в него глав поселений, входящих в состав муниципального района, и депутатов

представительных органов этих же поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства; вторая предполагает избирание депутатов на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Максимальная численность депутатов, избираемых от одного поселения, не должна превышать двух пятых от установленной численности представительного органа муниципального района.

Статьей 35 131-ФЗ закреплены требования к численности представительного органам муниципального образования с учетом численности населения муниципального образования. Минимальная численность депутатов равна семи при численности населения муниципального образования не более 1000 человек. В 131-ФЗ закреплены исключительные полномочия представительного и исполнительно-распорядительного органов муниципального образования, главы муниципального образования.

В соответствии с главой 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» органы и должностные лица муниципального образования несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, юридическими и физическими лицами. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления наступает за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций. Ответственность наступает в случаях и порядке, предусмотренных федеральным и региональным законодательством.

Полномочия органов местного самоуправления конкретного муниципального образования закреплены в его уставе, конкретизируются в регламентах работы и положениях структурных подразделениях. Граждане, осуществляющие трудовую деятельность в органах местного самоуправления, замещают муниципальные должности, часть из них несет муниципальную службу.

## 4.2. Основы организации муниципальной службы

Под муниципальной службой следует понимать профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) [13; ст. 2]. Для России этот институт относительно молод, а само понятие муниципальной службы появилось в юридической практике в середине 90-х годов XX века. В советский период работники муниципальных органов являлись государственными служащими. Первый закон, призванный регламентировать вопросы прохождения муниципальной службы, был принят в 1998 году.

На сегодняшний день отношения, связанные с прохождением муниципальной службы в РФ, регулируются Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», региональным законодательством, устанавливающим общие положения о прохождении муниципальной службы в муниципальных образования субъекта РФ (о стаже, о реестре должностей муниципальной службы), муниципальными правовыми актами, в частности, положением о муниципальной службе и др.

Несмотря на то, что муниципальная служба всегда предполагает замещение муниципальной должности, обратная зависимость отсутствует: замещение муниципальной должности не всегда есть несение муниципальной службы. Так, многие субъекты РФ в реестре муниципальных должностей подразделяют их на три категории: «А» – выборные муниципальные должности (например, глава муниципального образования, председатель представительного органа), «Б» – должности, замещаемые по трудовому договору для непосредственного обеспечения деятельности лиц, замещающих должности категории «А», – заместители, помощники, консультанты и др.; «В» – должности муниципальной службы, обеспечивающие выполнение полномочий органов местного самоуправления (работники местной администрации).

Правовыми актами муниципального образования устанавливаются порядок прохождения муниципальной службы, права и обязанности муниципальных служащих, социальные гарантии. Существуют ограничения и запреты, связанные с прохождением муниципальной службы, устанавливаемым федеральным законодательством.

### **4.3. Формы участия населения в местном самоуправлении**

В соответствии с Конституцией РФ народ имеет право на осуществление местного самоуправления как через органы местного самоуправления, так и непосредственно, т.е. в форме непосредственной и представительской демократии. Анализ положений главы 5 Федерального закона № 131-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что формы непосредственной демократии включают как формы участия населения в принятии обязательных для исполнения решений (местный референдум, муниципальные выборы, голосование, сход граждан), так и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления по собственной инициативе (правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрания, конференции, опрос граждан, территориальное общественное самоуправление). Основные положения о формах и порядке участия населения в осуществлении местного самоуправления закреплены в 131-ФЗ, конкретизируются в уставе муниципального образования.

Особое место среди форм участия населения в местном самоуправлении занимает территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС), позволяющее включиться населению в процесс управления непосредственной территорией проживания. Согласно п. 1 ст. 27 131-ФЗ ТОС – это «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения».

ТОС позволяет гражданам осуществлять управление территорией, на которой они непосредственно проживают. Таким образом, эта форма участия населения в осуществлении местного самоуправления является наиболее прибли-

женной к населению. Она сочетает и непосредственное участие граждан в осуществлении местного самоуправления (прямое волеизъявление) и опосредованное (через работу выборных органов ТОС). Основными отличительными особенностями ТОС являются: наличие устава и регистрации в установленном порядке; наличие выборных органов ТОС, осуществляющих управление территорией (подъезд, многоквартирный дом, группа многоквартирных домов, микрорайон и т.д.); наличие финансовых ресурсов (имущество, взносы и пожертвования юридических и физических лиц, средства муниципального бюджета и др.). ТОС может осуществлять хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории. Органами местного самоуправления муниципального образования могут приниматься положения о территориальном общественном самоуправлении, где определяются принципы ТОС, порядок учреждения, компетенция ТОС и др.

### **Контрольные вопросы**

1. Что представляет собой система органов местного самоуправления?
2. Каковы особенности представительного и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования?
3. Как соотносятся понятия «муниципальная служба» и «муниципальная должность»?
4. Какие формы осуществления населением местного самоуправления существуют? В чем их сходство и различие?
5. Как соотносятся понятия «местное самоуправление» и «территориальное общественное самоуправление»?

### **Список рекомендуемой литературы**

#### **и нормативно-правовых актов**

1. Заборова Е.Н. Участие граждан в управлении городом / Е.Н. Заборова // Социологические исследования. – 2002. – № 2. – С. 23–30.
2. Левчик Д.А. Комитеты общественного самоуправления: тенденция развития / Д.А. Левчик // Социологические исследования. – 2002. – № 2. – С. 31–39.



3. Муравченко В.Б. Правовая регламентация субъектами Российской Федерации муниципальной службы: дисс. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2005.

4. Решение Омского городского Совета от 7 июня 2006 г. № 366 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Омске» // СПС «Гарант».

5. Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб.: Питер, 2008.

6. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с изм.) // СПС «Гарант».

7. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (с изм.) // СПС «Гарант».

8. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм.) // СПС «Гарант».

9. Черногор Н.Н. Классификация ответственности (ее виды) органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципально-правовой науке / Н.Н. Черногор // Государство и право. – 2007. – № 11. – С. 40–48.

## **Тема 5. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **5.1. Понятие экономических основ местного самоуправления**

Одной из причин неудач становления местного самоуправления в нашей стране является отсутствие материальных ресурсов муниципальных образований (финансы, имущество и др.), позволяющих в полной мере самостоятельно решать вопросы местного значения. Понятие «экономическая основа местного самоуправления» в российской общественно-политической практике появилось в 1990 году в связи с принятием Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Под экономической основой следует понимать совокупность норм и принципов, регламентирующих экономические

вопросы осуществления местного самоуправления, а также совокупность средств и ресурсов, предназначенных для решения вопросов местного значения.

В соответствии со статьей 49 Федерального закона № 131-ФЗ экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Важным принципом является признание и защита муниципальной собственности государством.

В состав муниципальной собственности – это публичная собственность населения территориального коллектива каждого отдельного муниципального образования – входит имущество, предназначенное для выполнения полномочий по решению вопросов местного значения (муниципальные предприятия, жилищный фонд, муниципальный транспорт, имущество, предназначенное для организации жизнеобеспечения муниципального образования, земли и т.п.); отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления (например, служебные здания), необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения. Законом установлен состав муниципальной собственности с учетом вида муниципального образования.

Органы местного самоуправления обладают правом владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Порядок приобретения и отчуждения муниципальной собственности определяют муниципальные органы. Они также ведут реестр муниципальной собственности. В состав муниципальной собственности могут входить государственные и муниципальные ценные бумаги (акции, облигации, жилищные сертификаты и др.). Помимо собственности в состав экономической основы местного самоуправления входят имущественные права муниципальных образований как субъектов имущественных отношений. Особым составным элементом экономической базы муниципального образования является местный бюджет.

## **5.2. Местный бюджет и фонды финансовой поддержки**

Местный бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Местный бюджет формирует каждое муниципальное образование. Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с нормами БК РФ, федерального и регионального законодательства.

В местных бюджетах могут быть предусмотрены в качестве составной части сметы расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями. Местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований. Проект местного бюджета обязательно должен проходить процедуру публичного слушания.

В структуре местного бюджета выделяется доходная и расходная части. В доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов РФ в соответствии с нормативами, установленными федеральными законами и законами субъектов РФ, закрепленными на долговременной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления в соответствии с законом и решениями органов местного самоуправления, а также другие средства, образующиеся в результате деятельности органов местного самоуправления. Состав доходов местных бюджетов приведен в статьях 55–59 131-ФЗ.

Расходы из местного бюджета осуществляются в соответствии с реестром расходных обязательств муниципального образования, который устанавливается решением его представительного органа. Расходование средств местного бюджета идет на оплату труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, на решение вопросов местного значения, на инвестиции и расширение производства, для проведения местных выборов и референдумов, для выдачи дотаций малообеспеченным категориям граждан и др. В доходной и расходной частях местных бюджетов отдельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

С целью покрытия дефицита местных бюджетов предусмотрен механизм выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В составе расходной части бюджета субъекта РФ формируется фонд финансовой поддержки муниципальных образований, из которого предоставляются дотации муниципальным образованиям, расположенным на территории субъекта РФ. Кроме того, субъекты РФ могут формировать фонд муниципального развития, из которого предоставляются субсидии муниципальным образованиям для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований. На осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, из регионального фонда компенсаций, образуемого в составе бюджета субъекта РФ, муниципальным образованиям предоставляются субвенции. Размер дотаций, субсидий, субвенций определяется в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

## Контрольные вопросы

1. Что такое экономические основы местного самоуправления?
2. Каков состав муниципальной собственности?
3. Каковы особенности межбюджетных отношений в области поддержки местного самоуправления?
4. Что представляет собой местный бюджет?
5. Каково предназначение механизма выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований?

### Список рекомендуемой литературы и нормативно-правовых актов

1. Глазычев В.Л. Политическая экономия города: учеб. пособие / В.Л. Глазычев; Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ. – М.: Дело, 2009.
2. Иванова О.Б. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие / О.Б. Иванова, С.Н. Рукина, И.П. Денисова. – Ростов н/Д: Феникс, 2008.
3. Карчевская С.А. Совершенствование межбюджетного регулирования на муниципальном уровне / С.А. Карчевская // Финансы. – 2008. – № 2. – С. 23–29.
4. Повышение эффективности бюджетных расходов: учеб. пособие / О.Г. Бежаев [и др.]; под ред. А.А. Климова; Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ. – М.: Дело, 2009.
5. Решение Омского городского Совета от 13 июня 2007 г. № 20 «Об управлении муниципальной собственностью города Омска» // СПС «Гарант».
6. Решение Омского городского Совета от 28 ноября 2007 г. № 74 «О бюджетном процессе в городе Омске» // СПС «Гарант».
7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм.) // СПС «Гарант».
8. Экономика муниципального сектора: учеб. пособие для вузов / под ред. А.В. Пикулькина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.

## **Тема 6. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

### **6.1. Концепция социально-экономического развития муниципального образования**

Основная цель муниципального управления – повышение качества и уровня жизни населения муниципального образования, в связи с чем перед органами местного самоуправления стоит двуединая задача: управление текущими делами для достижения оперативных целей и управление развитием муниципального образования для достижения стратегических целей. Решению этой двуединой задачи способствует применение технологии управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования, включающей разработку и реализацию концепции (программы, плана) социально-экономического развития муниципального образования.

Федеральным законом № 131-ФЗ в п. 6 ст. 17 за органами местного самоуправления закреплены полномочия по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Разработка программ осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в РФ», в котором основная задача органов местного самоуправления определена как обеспечение комплексного решения вопросов обслуживания населения и достижение тем самым политической и социальной стабильности в регионе посредством взаимосогласованных действий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. В основу программы должен быть положен принцип дополнительности, предусматривающий возложение органами государственной власти на органы местного самоуправления такого количества полномочий, которое они в состоянии выполнить.

Разработке программы предшествует проведение анализа социально-экономической ситуации внутренней (выявление потенциала муниципального образования: ресурсы, возможности, потребности, перспективы социально-экономического развития) и внешней среды муниципального образования (социально-экономическая ситуация в стране, регионе, других муниципальных образованиях; состояние нормативно-правовой базы, принципы и приоритеты социально-экономического развития и др.). Одним из важных факторов, влияющих на социально-экономическое развитие муниципальных образований, является характер и направления социально-экономического развития страны в целом.

В 1995 году принят Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ», который определяет цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития РФ, а также общий порядок разработки указанных документов. Эти положения лежат и в основе разработки концепций социально-экономического развития муниципальных образований, разрабатываемых для осуществления управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования. Концепция может быть рассмотрена как комплекс стратегических целей и приоритетов социально-экономической политики муниципального образования, основных направлений и средств реализации обозначенных задач.

Структура концепции, как правило, содержит следующие разделы: оценка исходной социально-экономической ситуации, стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития, основные направления реализации стратегических целей, подпрограммы, механизмы достижения поставленных целей.

На основе концепции разрабатывается комплексная программа (план) социально-экономического развития муниципального образования. Это плановый документ, отражающий совокупность мероприятий, направленных на реализацию целей социально-экономического развития муниципального образования. Программа позволяет обозначить исполнителей (органы местного самоуправ-

ления и их структурные подразделения, различные учреждения и т.п.), ресурсы (материальные, технические, кадровые) и соотнести их в рамках достижения поставленной цели. В целом разработка и реализация концепции и программы основаны на научном подходе и анализе реальной социально-экономической ситуации, определении потенциалов и разработке перспектив развития муниципального образования. Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования предполагает увеличение объема и повышение качества предоставляемых муниципальных услуг.

## **6.2. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления**

Эффективность деятельности органов местного самоуправления следует рассматривать как уровень соответствия результатов деятельности по решению вопросов местного значения поставленным целям и задачам. Проведение оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления является, с одной стороны, неотъемлемой составляющей процесса управления, позволяющей получить информацию о результатах, проблемах управления, достижении плановых показателей в деятельности органов местного самоуправления и т. п., с другой – является требованием статьи 18.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В соответствии со статьей, во-первых, оценка деятельности органов местного самоуправления должна проводиться по утвержденным показателям и в установленной форме; во-вторых, порядок утверждения перечня показателей определяется Президентом РФ; в-третьих, субъекты РФ могут оказывать содействие в целях достижения наилучших показателей, а также в качестве поощрения, предоставляя за счет средств регионального бюджета гранты муниципальным образованиям.

В 2008 году в целях реализации п. 1 статьи 18.1 Указом Президента РФ № 607 утвержден перечень показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Оценка осуществляется по тридцати показателям, как количественным



(например, доля населения, охваченного профилактическими осмотрами; отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников муниципальных учреждений к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций муниципального образования; доля детей в возрасте от трех до семи лет, получающих дошкольную образовательную услугу; удельный вес лиц, сдавших ЕГЭ, от числа выпускников общеобразовательных муниципальных учреждений, участвовавших в ЕГЭ; число субъектов малого предпринимательства в расчете на 10 000 человек населения; доля отремонтированных автомобильных дорог общего пользования местного значения; общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя; уровень собираемости платежей за предоставленные жилищно-коммунальные услуги и др.), так и качественным (например, удовлетворенность населения услугами, предоставляемыми муниципальными учреждениями). Утвержденная система показателей направлена на оценку работы органов местного самоуправления в сферах образования, здравоохранения, дорожного хозяйства и транспортного обслуживания, жилищного строительства, жилищно-коммунального хозяйства и др.

В соответствии с Указом органы местного самоуправления по итогам года представляют отчет о результатах проведения оценки эффективности в органы исполнительной власти субъекта РФ. Последние должны проводить мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления, по итогам мониторинга определять условия предоставления грантов. Текст доклада о результатах проведения оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления размещается на официальном сайте субъекта РФ.

Проведение оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяет определить приоритеты социально-экономического развития муниципального образования; выявить проблемы, требующие решения программным методом; определить направления муниципальной социальной политики.

## Контрольные вопросы

1. Чем обусловлена необходимость социально-экономического развития муниципального образования?
2. Что собой представляет концепция социально-экономического развития муниципального образования?
3. Какие факторы (перечислите) анализируются при разработке концепции социально-экономического развития муниципального образования?
4. С какой целью проводится оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления?
5. Какие показатели деятельности органов местного самоуправления и муниципальных учреждений следует оценивать на Ваш взгляд?

### Список рекомендуемой литературы и нормативно-правовых актов

1. Городецкий В.Ф. Социально-экономическое развитие территорий: задачи органов местного самоуправления / В.Ф. Городецкий // ЭКО. – 2006. – № 9. – С. 59–72.
2. Комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований: Опыт, проблемы, рекомендации / И.С. Головки [и др.]; Межрегион. ассоц. «Сибирское соглашение». – Новосибирск, 2006.
3. Куратченко Е.В. Оценка эффективности управления развитием муниципальных образований (на примере Алтайского края) / Е.В. Куратченко // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 3. – С. 233–240.
4. Решение Омского городского Совета от 25 июля 2007 г. № 43 «Об утверждении Генерального плана муниципального образования городской округ город Омск Омской области» // СПС «Гарант».
5. Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб.: Питер, 2008.

6. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СПС «Гарант».

7. Формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований: учеб.-метод. пособие / А.А. Иванков [и др.]; под ред. Т.В. Псаревой; Межрегион. ассоц. «Сибирское соглашение». – Новосибирск, 2005.

8. Цветкова Г. Вопросы эффективности местного самоуправления / Г. Цветкова // Экономист. – 2006. – № 9. – С. 53–59.

## **Раздел II. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ**

### **Тема 7. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА**

#### **7.1. Понятие муниципальной социальной политики**

Органы местного самоуправления осуществляют муниципальное управление, которое отличается как от управления производством, так и от государственного управления. Муниципальное управление своей целью имеет удовлетворение потребностей населения в различных услугах, развитие территории муниципального образования, создание условий для повышения уровня и качества жизни населения, воспроизводства и самореализации граждан. Органы местного самоуправления осуществляют управление различными сферами (экономика, строительство, жилищно-коммунальная сфера), в том числе и социальной, предполагающее, в частности, разработку и реализацию муниципальной социальной политики.

Муниципальная социальная политика рассматривается как система целей, задач и механизмов их реализации, направленных на обеспечение населения социальными услугами, на содержание и развитие социальной сферы муниципального образования [11; С. 270]. Разработка муниципальной социальной политики осуществляется в контексте социальной политики государства, дополняя и конкретизируя отдельные направления, исходя из социально-экономических особенностей муниципального образования, местных традиций и др.

Основными целями социальной политики муниципального образования являются повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования, обеспечение равного доступа к социальным благам, создание условий для самореализации граждан, проживающих на территории муниципального образования. В числе задач муниципальной социальной политики можно выделить организацию предоставления социальных услуг населению (социаль-

ной помощи, мер социальной поддержки, консультационных услуг различной направленности и т.п.).

## **7.2. Разграничение полномочий между государственными и муниципальными органами в социальной сфере**

В целях исключения дублирования функций органов управления разного уровня, оптимизации расходования бюджетных средств, максимального приближения органов управления к населению в практике организации функционирования государственных и муниципальных органов управления применяется принцип разграничения полномочий. Этот принцип применяется и в социальной сфере. К предметам ведения и полномочиям федерального уровня относятся установление основ государственной социальной политики, правовое регулирование отношений в социальной сфере, разработка федеральных программ социального развития страны, разработка и утверждение государственных минимальных социальных стандартов федерального уровня и др.

К предметам ведения и полномочиям субъектов РФ относятся: разработка основ региональной социальной политики с учетом исторических и культурных традиций территории; установление региональных социальных стандартов и норм, учитывающих государственные минимальные социальные стандарты; развитие социальной инфраструктуры; организация кадрового обеспечения социальной сферы, обеспечение соблюдения законодательства РФ и др.

На муниципальном уровне осуществляется конкретизация методов, способов и механизмов достижения целей, определенных на федеральном и региональном уровнях исходя из особенностей конкретной территории. На основе региональных норм и нормативов органами местного самоуправления могут разрабатываться местные социальные стандарты, нормы и нормативы, учитывающие специфику муниципального образования.

### **7.3. Основные направления деятельности органов местного самоуправления в социальной сфере**

Анализ содержания вопросов местного значения позволяет выделить следующие основные направления деятельности органов местного самоуправления в социальной сфере: обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями; организация предоставления общедоступного и бесплатного общего образования по основным общеобразовательным программам; организация предоставления дополнительного образования детям, организация отдыха детей во время каникул; организация оказания первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов; организация библиотечного обслуживания населения; создание условий для организации досуга, отдыха, организация обустройства мест массового отдыха населения; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе; сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия; обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий; создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном образовании и др.

Кроме того, органы местного самоуправления осуществляют деятельность по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; организации охраны общественного порядка силами муниципальной милиции; обеспечению первичных мер пожарной безопасности; организации мероприятий по охране окружающей среды; организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения; организации сбора, вывоза, утилизации и переработки

бытовых и промышленных отходов; организации благоустройства и озеленения территории муниципального образования, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных зон и др.

В целом всю деятельность органов местного самоуправления можно отнести к социальной в широком смысле, так как она направлена на создание условий для комфортной жизнедеятельности населения муниципального образования.

#### **7.4. Муниципальные целевые программы**

Одним из механизмов реализации муниципальной социальной политики является разработка и реализация муниципальных целевых программ, позволяющих сосредоточить муниципальные ресурсы на решении наиболее остро стоящих социальных проблем, а также на развитие муниципального образования в целом или в отдельных отраслях (образование, здравоохранение, физкультура и спорт, молодежная политика и т.п.).

Муниципальная целевая программа представляет собой комплекс мероприятий, согласованных по целям, срокам, материально-техническому обеспечению, исполнителям, направленных на достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования. Порядок разработки и принятия муниципальных целевых программ утверждается органами местного самоуправления. Муниципальные целевые программы могут быть ведомственными, среднесрочными, долгосрочными и др.

Тематика муниципальных целевых программ напрямую обусловлена вопросами местного значения. Как правило, в муниципальных образованиях реализуются программы, направленные на улучшение демографической ситуации, развитие муниципальной системы здравоохранения, образования, поддержку молодых специалистов, молодых семей, молодежи муниципального образования в целом, на повышение уровня культуры и доступа к культурному наследию, развитие физкультуры и спорта, развитие инфраструктуры муниципального образования и др. Финансирование мероприятий в рамках программ осуществляется за счет средств муниципального бюджета, субсидий из региональ-

ного бюджета, внебюджетных источников. Муниципальные целевые программы могут разрабатываться в контексте программ федерального и регионального уровней.

### **Контрольные вопросы**

1. Что такое муниципальная социальная политика?
2. Каковы сходства и различия государственной и муниципальной социальной политики?
3. В чем суть и предназначение принципа разграничения полномочий между уровнями управления?
4. Каковы основные направления деятельности органов местного самоуправления в социальной сфере?
5. Для чего разрабатываются муниципальные целевые программы?

### **Список рекомендуемой литературы и нормативно-правовых актов**

1. Благоустройство территории муниципального образования: метод. рекомендации / Б.Б. Афанасьев [и др.]; Межрегион. ассоц. «Сибирское соглашение». – Новосибирск, 2006.
2. Кузьмин С. К становлению местного самоуправления: экономика и социальное развитие населения / С. Кузьмин, Д. Кузьмин // Экономист. – 2003. – № 3. – С. 55–64.
3. Либоракина М.И. Местное самоуправление и реформа жилищно-коммунального хозяйства / М.И. Либоракина, С.Б. Сиваев // Общественные науки и современность. – 2004. – № 3. – С. 39–50.
4. Любич В.А. Особенности взаимодействия органов местного самоуправления с населением по обеспечению экологической безопасности человека / В.А. Любич // Социально-гуманитарные знания. – 2009. – № 4. – С. 278–284.
5. Постановление Администрации города Омска от 31 июля 2009 г. № 605-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы города Омска «Демографическое развитие города Омска до 2030 года» (с изм.) // СПС «Гарант».



6. Решение Омского городского Совета от 5 июня 2003 г. № 54 «Об утверждении Положения об общегородских целевых программах» (с изм. и доп.) // СПС «Гарант».

7. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие для вузов / О.М. Рой. – 3-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Питер, 2007.

8. Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб.: Питер, 2008.

## **Тема 8. СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **8.1. Предоставление социальной помощи на муниципальном уровне**

Рассматривая социальную работу как вид деятельности, направленный на оказание помощи лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, следует отметить, что на муниципальном уровне эта деятельность осуществляется в форме предоставления социальной помощи населению, оказания социальных услуг на базе муниципальных учреждений социальной поддержки, социального обслуживания, организации опеки и попечительства над несовершеннолетними и др.

Спектр социальных услуг, предоставляемых в сфере социальной защиты населения на муниципальном уровне, сократился со вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Вопросы социальной поддержки населения были исключены из перечня вопросов местного значения, соответствующие полномочия отнесены к компетенции субъектов РФ. Вместе с тем, закон оставляет право органов местного самоуправления осуществлять некоторые полномочия, не отнесенные к вопросам местного значения. Законом также предусмотрен механизм

передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Передача указанных полномочий осуществляется посредством принятия закона субъектом РФ, в котором перечисляются переданные полномочия, вопросы финансирования переданных полномочий, контроля за их исполнением. Как правило, передаются следующие полномочия: по организации опеки и попечительства над несовершеннолетними, социальной поддержке многодетных, приемных семей, опекунов и попечителей несовершеннолетних, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и др.

За счет средств местного бюджета на муниципальной уровне организуется предоставление социальной помощи лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации. Для получения материальной помощи в денежной форме необходимо обращение в администрацию муниципального образования, предоставление документов, подтверждающих трудную жизненную ситуацию. В соответствии с утвержденным порядком документы рассматриваются, принимается решение о предоставлении или отказе в предоставлении социальной помощи. Размер социальной помощи определяется с учетом трудной жизненной ситуации, сложившейся у гражданина, в пределах ассигнований, предусмотренных в бюджете муниципального образования. Как правило, устанавливается максимальный размер социальной помощи.

С целью предоставления социальной помощи населению в натуральной форме в муниципальных образованиях могут образовываться центры социальной поддержки населения. Помощь предоставляется лицам, оказавшимся в трудной ситуации в связи с утратой имущества вследствие пожара, стихийного бедствия, потерей средств к существованию, долговременным лечением, низким уровнем дохода семьи и т.п. Помощь, как правило, предоставляется вещами, переданными жителями муниципального образования, учреждениями, организациями и пр. (одежда, предметы первой необходимости, бытовая техника и мебель). Кроме предоставления помощи организуется консультирование населения по вопросам получения мер социальной поддержки.

Несмотря на то, что полномочия по организации предоставления услуг социального обслуживания отнесены к компетенции субъектов РФ, в муниципальных образованиях некоторых субъектов РФ организуется работа центров социального обслуживания населения (например, в Новосибирской, Тюменской областях), предоставляющих социальные услуги лицам пожилого возраста и инвалидам, детям и семьям с детьми, лицам, попавшим в трудную жизненную ситуацию. Органы местного самоуправления могут предоставлять отдельным категориям граждан льготы на получение услуг и обслуживание в муниципальных учреждениях социальной сферы, социально-бытовой направленности (муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры, муниципальные аптеки, бани и др.).

## **8.2. Организация опеки и попечительства над несовершеннолетними**

Вопросы организации опеки и попечительства над несовершеннолетними со вступлением в силу 131-ФЗ не входят в перечень вопросов местного значения, относятся к компетенции субъекта РФ. Однако в соответствии с п. 1 статьи 14.1, п. 1 статьи 15.1, а также п. 1 статьи 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления могут участвовать в организации опеки и попечительства над несовершеннолетними. Многолетний опыт работы органов местного самоуправления в этой сфере обуславливает существование практики передачи государственных полномочий по осуществлению этой функции органам местного самоуправления муниципальных образований в статусе городской округ и муниципальный район. Передача государственных полномочий оформляется законодательно.

Деятельность по организации опеки и попечительства над несовершеннолетними регулируется Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», субъекты РФ зачастую принимают аналогичный закон. Для осуществления переданных государственных полномочий обеспечивается финансирование органов местного самоуправления средствами из реги-

онального бюджета в объеме, необходимом для качественного выполнения полномочий и установленном законодательством субъекта РФ.

Организация опеки и попечительства над несовершеннолетними осуществляется в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечительства родителей. Для этого в структуре местной администрации создается специальный отдел, к основным направлениям деятельности которого относятся: выявление, учет и устройство детей, оставшихся без попечения родителей, контроль за условиями их содержания и воспитания; назначение и выплата опекунам (попечителям) денежных средства на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря в порядке, установленном действующим законодательством; защита прав и интересов детей и др.

Работа по организации опеки и попечительства над несовершеннолетними, как правило, сопряжена с рядом проблем и, в первую очередь, с отсутствием регламента предоставления социальной услуги по установлению опеки и попечительства над несовершеннолетними. Как следствие нет четкой последовательности прохождения отдельных процедур, не установлены сроки, порядок взаимодействия между различными участниками в процессе установления опеки или попечительства (учреждения здравоохранения, образования, правоохранительные органы, прокуратура, суды, отделы ЗАГС, социальные службы и др.).

Наряду с установлением опеки и попечительства над несовершеннолетними, оставшимися без попечения родителей, органы местного самоуправления осуществляют защиту прав и интересов детей, имеющих родителей, но нуждающихся в помощи государства. Одним из направлений деятельности является защита имущественных интересов несовершеннолетних.

### **Контрольные вопросы**

1. Каковы особенности осуществления социальной работы на муниципальном уровне?
2. Какими полномочиями в сфере социальной поддержки населения обладают органы местного самоуправления?

3. Кто является субъектом и объектом предоставления социальной помощи на муниципальном уровне?

4. Каковы основные направления деятельности органов местного самоуправления в сфере опеки и попечительства над несовершеннолетними и защите их прав?

5. Какие проблемы существуют в области организации опеки и попечительства над несовершеннолетними на муниципальном уровне?

#### Список рекомендуемой литературы и нормативно-правовых актов

1. Закон Омской области от 27 декабря 2007 г. № 1004-ОЗ «О передаче органам местного самоуправления городского округа и муниципальных районов Омской области государственных полномочий в сфере опеки и попечительства над несовершеннолетними» (с изм.) // СПС «Гарант».

2. Инфраструктура муниципальных образований: учеб. пособие / под ред. П.В. Кухтина. – М.: КНОРУС, 2008.

3. Корневская С. Проблемы законодательства в части регулирования вопросов управления социальной сферой муниципального образования / С. Корневская // Муниципальная власть. – 2004. – № 4. – С. 29–31.

4. Постановление Мэра города Омска от 5 июня 2006 г. № 164-п «Об утверждении Порядка предоставления материальной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, и Положения о Координационном Совете административного округа города Омска по решению вопросов оказания адресной социальной поддержки населению города Омска» (с изм.) // СПС «Гарант».

5. Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб.: Питер, 2008.

6. Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (с изм.) // СПС «Гарант».

7. Федорова О.В. Реализация ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части социальной

поддержки населения / О.В. Федорова // Социальная работа. – 2007. – № 4. – С. 53–54.

8. Цветков В.А. Защита имущественных прав несовершеннолетних в деятельности органов опеки и попечительства / В.А. Цветков // Вестник Омского университета. Серия «Право». № 3 (12). – Омск: Изд-во ОмГУ, 2007.

## **Тема 9. МУНИЦИПАЛЬНАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА**

### **9.1. Понятие муниципальной молодежной политики**

К вопросам местного значения всех видов муниципальных образований относится организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью, что обуславливает деятельность по разработке и реализации муниципальной молодежной политики. Под муниципальной молодежной политикой понимают совокупность целей, задач и мер по их реализации, принимаемых органами местного самоуправления, для создания и обеспечения условий и гарантий для самореализации молодежи и развития молодежных объединений, движений, инициатив [9, С. 330]. Муниципальная молодежная политика разрабатывается в рамках государственной молодежной политики. Муниципальная молодежная политика отражает отношение муниципальной власти к проблемам молодежи, определяет правовые, экономические, организационные основы становления развития молодых граждан, способствует наиболее полной реализации их потенциала в интересах общества и муниципального образования, развитию молодежных движений и инициатив.

Молодежь является одной из основных социально-демографических групп в РФ, доля молодежи в возрасте 14–30 лет на начало 2008 года составляла 26,8 % общей численности населения РФ<sup>4</sup>. Муниципальная молодежная политика, как правило, проводится в отношении указанной социально-демографической группы, детских и молодежных общественных объединений, учебных заведений.

---

<sup>4</sup> Статистические данные о положении молодежи в РФ / Официальный сайт Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ [электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minstm.gov.ru/cmssc/upload/docs/200901/26121350pG.pdf?xDownload>

Разработку и реализацию молодежной муниципальной политики осуществляет специальное структурное подразделение, создаваемое в местной администрации (департамент (отдел, комитет) по делам молодежи). К задачам этой структуры, как правило, относятся: осуществление мер по обеспечению защиты прав и законных интересов молодых граждан, создание условий для решения их социальных, бытовых и материальных проблем; организация работы по профилактике безнадзорности, правонарушений, наркомании, алкоголизма среди несовершеннолетних и молодежи; содействие культурному, духовному, физическому развитию молодежи; создание условий, гарантий и стимулов для свободной и самостоятельной деятельности детских и молодежных общественных объединений, движений, инициатив, направленных на гражданское становление подростков и молодежи, военно-патриотическое и духовно-нравственное воспитание; развитие системы комплексных социальных служб для молодежи и сети подростковых и молодежных клубов по месту жительства и др.

При исполнительно-распорядительном органе муниципального образования могут образовываться совещательные органы по вопросам разработки и реализации молодежной политики (например, молодежные Советы). Поддержка молодежных инициатив, молодежных, студенческих, детских общественных организаций может осуществляться в виде предоставления муниципальных грантов, содействия в реализации проектов, проведения мероприятий, организации конкурсов, фестивалей и т.п.

Одной из составляющих молодежной муниципальной политики являются муниципальные целевые программы, направленные на поддержку молодежи и решение актуальных проблем (обеспечение жильем молодых семей, поддержка молодых специалистов, подготовка молодых кадров для муниципальных учреждений и т.п.). Целевые программы позволяют применять комплексный подход к решению выявленной проблемы, концентрировать ресурсы на решении проблемы.

## **9.2. Социальная работа с молодежью и подростками на муниципальном уровне**

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления могут создавать муниципальные учреждения, в том числе и центры, ориентированные на работу с молодежью и подростками. К числу таких центров относятся центры социально-психологической помощи молодежи и подросткам, центры медико-психологической и социальной помощи молодежи и подросткам, подростково-молодежные клубы по месту жительства, центры социального обслуживания молодежи, молодежные центры занятости, центры поддержки молодежных инициатив и др.

К задачам муниципальных центров, работающих с молодежью, относятся, в частности, реализация мероприятий по пропаганде здорового образа жизни, профилактике наркомании, зависимостей, ВИЧ-инфекции, правонарушений в молодежной среде; проведение профилактической работы с несовершеннолетними, освободившимися из мест заключения; предоставление консультационных услуг (психологических, юридических, педагогических и др.); формирование банков данных о несовершеннолетних и семьях, находящихся в социально опасном положении; содействие в формировании волонтерских отрядов; организация и проведение культурно-досуговых и спортивно-массовых мероприятий, поддержка и развитие молодежных инициатив и др.

Основную долю получателей социально-психологических услуг составляют подростки из многодетных и малообеспеченных семей, молодежь и подростки, попавшие в трудную жизненную ситуацию. Особая категория клиентов – молодые родители, для оказания помощи которым в центрах реализуются различные программы, направленные на преодоление психологических проблем, связанных с созданием семьи, рождением и воспитанием ребенка. К задачам центров в этой сфере относятся: улучшение демографической ситуации, укрепление института молодой семьи, оказание психологической помощи в



формировании представления о брачно-семейных отношениях, формирование культуры внутрисемейных отношений, укрепление семейных связей<sup>5</sup>.

В соответствии с п. 2 статьи 16.1 131-ФЗ органы местного самоуправления имеют право на участие в организации и финансировании проведения на территории муниципального образования общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет. С этой целью создаются муниципальные центры занятости молодежи, в рамках деятельности которых реализуются проекты («Школа молодого предпринимателя»<sup>6</sup>, трудовой отряд, студенческий отряд и др.), направленные на формирование готовности молодежи и подростков к трудовой деятельности, успешной адаптации на рынке труда, профессиональную ориентацию и т.д.

На муниципальном уровне преимущественно осуществляется содействие во временном трудоустройстве молодежи и подростков в период летних каникул. Временная занятость несовершеннолетних, как правило, осуществляется по ряду направлений: работа трудовых отрядов, работа в учреждениях социальной сферы, организация временной занятости на предприятиях и в организациях, расположенных на территории муниципального образования, регулярное проведение ярмарок вакансий рабочих мест и профессий для студентов и молодых специалистов.

В целом разработка и реализация молодежной политики на муниципальном уровне направлена на успешную социализацию, самореализацию молодежи и подростков, преодоление трудной жизненной ситуации, адаптацию к изменяющимся условиям. Необходимость муниципальной молодежной политики обусловлена тем обстоятельством, что молодежь рассматривается как потенциал развития муниципального образования.

---

<sup>5</sup> Мероприятия по поддержке молодых семей / Официальный сайт Департамента по делам молодежи, физической культуры и спорту Администрации г. Омска [электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.sport-gorod.ru/molodezhnaya\\_politika/realizatsiya\\_munitsipalnoy\\_molodezhnoy\\_politiki\\_na\\_territorii\\_goroda\\_omska/meropriyatiya\\_po\\_podderzhke\\_molodyh\\_semei](http://www.sport-gorod.ru/molodezhnaya_politika/realizatsiya_munitsipalnoy_molodezhnoy_politiki_na_territorii_goroda_omska/meropriyatiya_po_podderzhke_molodyh_semei)

<sup>6</sup> Молодежные центры / Красноярский молодежный форум [электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kmforum.ru/directions/oct/>

## Контрольные вопросы

1. Что представляет собой муниципальная молодежная политика?
2. Каких принципов следует придерживаться при разработке муниципальной молодежной политики?
3. Каковы основные направления деятельности муниципальных органов и учреждений в области поддержки молодежи и подростков?
4. В какой форме осуществляется поддержка молодежных инициатив?
5. В чем специфика социальной поддержки молодых семей на муниципальном уровне?

### Список рекомендуемой литературы и нормативно-правовых актов

1. Гиль С.С. Теоретические и прикладные основы создания системы социально-педагогической поддержки молодежных инициатив на муниципальном уровне: монография / С.С. Гиль, С.А. Осинцева; Моск. гос. соц. ун-т. – М.: Изд-во МГСУ, 2003.
2. Переверзев М.П. Менеджмент в молодежной политике: учеб. пособие для вузов / М.П. Переверзев, З.Н. Калинина. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 236 с.
3. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие для вузов / О.М. Рой. – 3-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Питер, 2007.
4. Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб.: Питер, 2008.
5. Что такое молодежная политика? (Дискуссия) // Свободная мысль-XXI. – 2006. – № 1/2. – С. 67–79.
6. Шаламова Л.Ф. Технологии активизации социального потенциала молодежи / Л.Ф. Шаламова // Социально-гуманитарные знания. – 2007. – № 5. – С. 202–220.
7. Закон Омской области от 13 марта 1996 года № 46-ОЗ «О молодежной политике на территории Омской области» (с изм. и доп.) // СПС «Гарант».
8. Постановление Администрации города Омска от 1 апреля 2009 г. № 242-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Молодежь города Омска» на 2009–2013 годы» // СПС «Гарант».

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: учеб. пособие для вузов / Р.В. Бабун. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2008.
2. Благоустройство территории муниципального образования: метод. рекомендации / Б.Б. Афанасьев [и др.]; Межрегион. ассоц. «Сибирское соглашение». – Новосибирск, 2006.
3. Гиль С.С. Теоретические и прикладные основы создания системы социально-педагогической поддержки молодежных инициатив на муниципальном уровне: монография / С.С. Гиль, С.А. Осинцева; Моск. гос. соц. ун-т. – М.: Изд-во МГСУ, 2003.
4. Глазычев В.Л. Политическая экономия города: учеб. пособие / В.Л. Глазычев; Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ. – М.: Дело, 2009.
5. Европейская Хартия местного самоуправления 1985 г. // Справочно-правовая система «Гарант».
6. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): учеб. пособие для вузов / В.В. Еремян. – М.: Акад. Проект, 2003.
7. Еремян В.В. Муниципальная история России. Древняя Русь (от общины-рода к общине-государству): учеб. пособие для вузов / В.В. Еремян. – М.: Акад. проект, 2005.
8. Захарченко А.А. Реорганизация местного самоуправления и реформирование муниципальных финансов / А.А. Захарченко // Финансы. – 2008. – № 3. – С. 27–29.
9. Иванова О.Б. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие / О.Б. Иванова, С.Н. Рукина, И.П. Денисова. – Ростов н/Д: Феникс, 2008.
10. Инфраструктура муниципальных образований: учеб. пособие / под ред. П.В. Кухтина. – М.: КНОРУС, 2008.
11. Кокотов А.Н. Муниципальное право России: учебник для вузов / А.Н. Кокотов, А. С. Саломаткин. – М.: Юристъ, 2005.

12. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ / под ред. В.И. Шкатулла. – 2-е изд., доп. – М.: Юстицинформ, 2006.
13. Комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований: Опыт, проблемы, рекомендации / И.С. Головкин [и др.]; Межрегион. ассоц. «Сибирское соглашение». – Новосибирск, 2006.
14. Куликов В.В. Земские учреждения и правительственный контроль: (Вторая половина XIX – нач. XX в.) / В.В. Куликов; Ин-т государства и права РАН. – М., 2001.
15. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2007.
16. Муниципальное право России: учебник / под ред. Г.Н. Чеботарева. – М.: Юристъ, 2005.
17. Переверзев М.П. Менеджмент в молодежной политике: учеб. пособие для вузов / М.П. Переверзев, З.Н. Калинина. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 236 с.
18. Повышение эффективности бюджетных расходов: учеб. пособие / О.Г. Бежаев [и др.]; под ред. А.А. Климова; Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ. – М.: Дело, 2009.
19. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие для вузов / О.М. Рой. – 3-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Питер, 2007.
20. Сборник модельных муниципальных правовых актов / Е.А. Абрамова [и др.]; Межрегион. ассоц. «Сибирское соглашение». – Новосибирск, 2006.
21. Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб.: Питер, 2008.
22. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм.) //СПС «Гарант».

23. Формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований: учеб.-метод. пособие / А.А. Иванков [и др.]; под ред. Т.В. Псаревой; Межрегион. ассоц. «Сибирское соглашение». – Новосибирск, 2005.

24. Шумянкова Н.В. Муниципальное управление: учеб. пособие для вузов / Н. В. Шумянкова. – М.: Экзамен, 2004.

25. Экономика муниципального сектора: учеб. пособие для вузов / под ред. А.В. Пикулькина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.

*Опубликовано: Кузнецова Е.М. Местное самоуправление и социальная работа: конспект лекций. – Омск: Изд-во ОмГТУ, 2010. – 60 с. (Доступна [электронная версия](#)).*