

**Модуль 4.**  
**ОСНОВЫ**  
**муниципального права**

**10. Непосредственное  
участие населения  
в осуществлении местного  
самоуправления**

**Под формами непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления понимаются способы и средства реализации жителями муниципальных образований вопросов местного значения без использования в качестве промежуточных звеньев каких-либо органов муниципальной власти или должностных лиц, без передачи им властных полномочий.**

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам преобразования или изменения границ муниципального образования;
- сходы граждан;
- правотворческая инициатива граждан;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания;
- собрания граждан;
- конференции граждан или собрания делегатов;
- опросы граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления.

Гл. 5.

## Формы осуществления населением местного самоуправления

Формы осуществления  
местного самоуправления

Территориальное общественное  
самоуправление

Формы участия населения в  
осуществлении местного  
самоуправления

Иные формы,  
предусмотренные Уставом



Ведущее место занимают референдум и муниципальные выборы, которые (ст. 3 Конституции РФ) **являются высшим непосредственным выражением власти народа.**

**Местный референдум** - голосование граждан РФ постоянно проживающих в границах муниципального образования, по важным вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Самой распространенной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления являются *муниципальные выборы*.

Они проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Выборами формируются как представительные органы местного самоуправления, так и органы, осуществляющие исполнительно-распорядительные функции муниципальной власти.

**К формам осуществления местного самоуправления непосредственно жителями относятся:**

- местный референдум,
- муниципальные выборы,
- сход жителей муниципального образования,
- отзыв выборных лиц местного самоуправления,
- голосование жителей по выявлению мнения населения по вопросу изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

**К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся:** обращения жителей муниципального образования в органы местного самоуправления,

- территориальное общественное самоуправление,
- народная правотворческая инициатива,
- иные формы инициативного участия жителей в осуществлении местного самоуправления.

Осуществление местного самоуправления путем референдума является нормой Конституции РФ (п. 2 ст. 130). В соответствии с п. 3 ст. 3 Конституции референдум наряду с выборами признается высшим непосредственным выражением власти народа.

В Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" дано определение местного референдума:

**"референдум местный (местный референдум) — референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования".**



На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

а) о досрочном прекращении, продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

б) о персональном составе органов местного самоуправления;

в) об избрании депутатов и должностных лиц местного самоуправления, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и на освобождение от должности;

г) о принятии или об изменении местного бюджета, об исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Вопрос, выносимый на местный референдум, "должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т.е. чтобы на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения".

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан или избирательных (общественных) объединений является сбор ими подписей жителей муниципального образования численностью не менее 5% от численности жителей, обладающих правом на участие в местном референдуме.

Назначение местного референдума осуществляется решением представительного органа местного самоуправления.

Законодательно определено, что назначение и проведение референдума обязательно в случае, если соблюдены порядок и сроки выдвижения инициативы проведения референдума.

Таким образом, представительный орган муниципального образования выступает не в качестве субъекта права разрешения проведения местного референдума, а в качестве органа, проверяющего корректность проведения работ по выдвижению инициативы проведения местного референдума.

Если представительный орган не назначает референдум (не принимает никакого решения, мотивирует отказ соображениями целесообразности, либо данный орган недееспособен), назначение местного референдума может быть осуществлено решением суда.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определено, что суд принимает решение о назначении местного референдума "на основании обращений граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или прокурора".

В Законе не установлено никаких ограничений на число граждан и избирательных объединений, обладающих полномочиями по обращению в суд в случае непринятия решения о проведении референдума представительным органом муниципального образования.

Местный референдум может быть назначен судом по обращению лиц, не являющихся инициаторами проведения местного референдума.

Решения, принятые на местном референдуме, обладают приоритетом по сравнению с иными нормативными правовыми актами муниципального образования. Это следует из норм Конституции РФ, отнесших референдум наряду с выборами к высшему непосредственному выражению власти народа.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определено, что решения, принятые на местных референдумах:

- входят в состав правовой основы местного самоуправления;
- подлежат "обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждаются в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления";
- могут быть обжалованы в судебном порядке.

Обеспечение решений, принятых на местном референдуме, возложено на органы местного самоуправления и осуществляется в соответствии с разграничением полномочий органов местного самоуправления, определенным уставом и иными нормативными правовыми актами соответствующего муниципального образования.

Осуществление местного самоуправления путем выборов относится к установлениям Конституции РФ (п. 2 ст. 3, п. 3 ст. 130). При этом согласно п. 3 ст. 3 Конституции выборы (наряду с референдумом) являются высшим непосредственным выражением власти народа.

Государство в рамках обеспечения реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, законодательно определяет гарантии своевременного назначения даты выборов в органы местного самоуправления и гарантии периодического проведения выборов.

В Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на проведение референдума граждан Российской Федерации" выборы определяются следующим образом:

**"форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или назначения подкомандными должностными лицами"**

Полномочиями на назначение муниципальных выборов обладает представительный орган муниципального образования.

Если в силу каких-либо объективных или субъективных причин он не принимает решения о проведении выборов, решение о назначении выборов должна принять соответствующая избирательная комиссия, а в случае, если эта комиссия не назначает выборы, отсутствует или не может быть сформирована, — выборы назначаются соответствующим судом общей юрисдикции.

Правом обращения в суд по вопросу назначения выборов обладают избиратели, избирательные объединения, избирательные блоки, органы государственной власти, органы местного самоуправления, прокуроры.

Избирательными правами при муниципальных выборах могут обладать иностранцы.

О допустимости участия иностранцев в муниципальных выборах говорится и в Федеральных законах "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.).

Однако в настоящее время возможность участия иностранцев в муниципальных выборах остается в значительной мере потенциальной, поскольку соответствующих международных договоров, за исключением Договора о союзе Беларуси и России, не заключено.

Участие в муниципальных выборах военнослужащих имеет свою специфику. В статье 17 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." установлено, что военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, расположенных на территории соответствующего муниципального образования, если до призыва на военную службу постоянно или преимущественно не проживали на территории данного муниципального образования, при проведении выборов в органы местного самоуправления не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей.



В соответствии со ст. 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на референдум граждан Российской Федерации" при проведении выборов в представительные органы местного самоуправления со средней нормой представительства менее 10 тыс. человек законом субъекта Федерации может быть установлен порядок выдвижения кандидатов, не предусматривающий сбор подписей в поддержку кандидата. При этом названный Федеральный закон не накладывает каких-либо требований к указанному особому порядку.

При проведении муниципальных выборов, в отличие от иных выборов, допускается безальтернативное голосование.

Согласно ст. 38 вышеназванного Федерального закона законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено проведение на выборах муниципальных депутатов голосование по одной кандидатуре в случае, если ко дню голосования в избирательном округе останется только один кандидат. Такой кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50% избирателей, участвовавших в голосовании

*Голосование по отзыву* депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления *проводится по инициативе населения* в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

*Основания для отзыва* депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

Основаниями для отзыва могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

*Процедура отзыва* должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

В случаях, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, для получения согласия населения при изменении границ или преобразовании муниципального образования проводится голосование. *Голосование по вопросам изменения или преобразования границ МО* проводится на всей территории муниципального образования или на части территории.

Голосование в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ.

При этом положения федерального закона, закона субъекта РФ, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования *считается состоявшимся*, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Согласие населения на изменение границ или преобразование МО считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей. Итоги *официальному опубликованию (обнародованию)*

*Сход граждан*, т.е. общее собрание жителей поселения, обладающих избирательным правом. Он является формой совместной деятельности жителей села или поселка по обсуждению и непосредственному решению вопросов местного значения.

Для поселений с небольшой численностью. предписывает обязательное проведение схода во всех поселениях, где в числе жителей имеется не более 100 человек, обладающих избирательным правом.

Сход считается правомочным при участии в нем более половины жителей поселения, наделенных избирательным правом не моложе 18 лет, за исключением лиц, признанных судом недееспособными содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда.

Сход является основным инструментом осуществления народовластия.

Он по существу заменяет и местный референдум, и представительный орган муниципального образования, который в данном случае не формируется.

Сход граждан должен осуществлять полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе и отнесенные к его исключительной компетенции.

Только на сходе граждан следует решать вопросы, находящиеся в исключительном ведении представительного органа местного самоуправления, к числу которых относятся:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений;
- выборы и заслушивание отчетов о деятельности должностных лиц местного самоуправления;
- утверждение местного бюджета и отчета о его использовании;
- использование внебюджетных фондов и муниципального имущества;
- установление местных налогов и сборов на основе принципов, определенных законодательством субъекта Российской Федерации;
- утверждение местных программ и планов комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования;
- контроль за деятельностью исполнительных органов местного самоуправления.

Сход граждан вправе решать и иные вопросы местного значения:

- установление структуры органов местного самоуправления;
- избрание главы поселения и других выборных лиц местного самоуправления;
- формирование контрольного органа в системе местного самоуправления;
- принятие решений о привлечении жителей поселения к выполнению на общественных началах социально значимых для поселения работ;
- утверждение официальных символов поселения и определение порядка их официального использования; выражение согласия на изменение границ муниципального района, влекущее отнесение территории поселения к территории другого района;
- заключение соглашения об объединении с одним или несколькими поселениями и т.п.

Порядок определения правового статуса схода граждан, выполняющего полномочия представительного органа местного самоуправления, устанавливается законом субъекта Российской Федерации

Обычно на сходе граждан принимается решение об осуществлении им полномочий представительного органа местного самоуправления, на основе которой соответствующая норма закрепляется в уставе муниципального образования.

Сходы граждан *созываются по мере необходимости*, но не реже одного раза в год.

Инициатива созыва схода принадлежит главе муниципального образования либо группе жителей поселения численностью не менее 10 человек, обладающих избирательным правом.

В зависимости от субъектов инициативы созыва схода граждан проявляются некоторые отличия в реализации процессуальных норм.

Глава муниципального образования *самостоятельно принимает решение* о созыве схода и доводит его до сведения жителей поселения.

Требование о проведении схода по инициативе жителей муниципального образования *должно быть оформлено в виде подписных листов*, которые заверяются лицом, осуществляющим сбор подписей. В них обязательно формулируется вопрос, вносимый на сход, определяются ориентировочные сроки его проведения, указываются паспортные данные граждан, поддержавших инициативу созыва схода.

Подписные листы должны быть предъявлены главе муниципального образования, который обязан назначить сход граждан не позднее двух недель со дня регистрации поступления подписных листов. Инициативу о созыве схода должно поддержать своими подписями не менее 10 жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Не является нарушением норм действующего законодательства и сложившаяся практика, когда сход граждан созывается на основании решения, принятого жителями поселения на предыдущем сходе.

Глава муниципального образования обеспечивает проведение схода граждан. Не позднее чем за 15 дней до проведения схода он доводит до сведения жителей поселения решение о созыве схода и его повестку дня. О времени и месте проведения схода жители поселения оповещаются доступными способами не менее чем за три дня до его созыва.

Сход граждан как институт непосредственной демократии отличается от всех других видов собраний жителей поселения тем, что он выступает в качестве *высшего органа местного самоуправления на территории муниципального образования.*

С учетом важности схода граждан и его роли в решении вопросов местного значения в сходе обязаны участвовать выборные лица местного самоуправления.

Уклонение от исполнения этой обязанности может послужить основанием для выражения им недоверия и отзыва на сходе граждан в порядке, определенном уставом муниципального образования.

На сходе граждан по должности председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан. Роль председательствующего заключается в том, чтобы обеспечить деловое обсуждение вопросов повестки дня схода граждан, создать все условия для свободного обмена мнениями и выработки проекта оптимального решения.

*Решения схода* принимаются, по общему правилу, открытым голосованием.

Однако глава муниципального образования и другие должностные лица, а также органы ТОС избираются тайным голосованием.

Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Все решения схода, принятые в пределах его полномочий, *обязательны для исполнения* органами и должностными лицами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами на территории муниципального образования.

Они не нуждаются в утверждении какими-либо органами государственной и муниципальной власти или их должностными лицами.

Принятое в установленном порядке решение может быть отменено или изменено только сходом граждан. В случае несоответствия решения действующему законодательству оно может быть признано *в судебном порядке недействительным*.



Исполнение решений, принятых на сходе граждан, обеспечивают органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Если для реализации решения требуется издание нормативного правового акта, то исполнительный орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт.

Порядок официального опубликования (обнародования) решений, принятых на сходе граждан, определяется законодательством субъекта Российской Федерации.

Обычно решения схода доводятся до сведения населения главой муниципального образования через средства массовой информации или другими доступными способами не позднее чем в 10-дневный срок со дня его принятия, если иное не оговорено в самом решении.

Под *правотворческой инициативой граждан* понимается официальное внесение в органы местного самоуправления проекта правового акта по вопросам местного значения группой граждан в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Субъектом правотворческой инициативы выступает группа граждан, обладающих избирательным правом.

Она может быть сформирована на собрании граждан по месту жительства, сходе граждан и во время проведения общественно-политических акций.

Минимальная численность *инициативной группы* определяется уставом МО. Однако она не может превышать 3% от общего числа жителей МО, обладающих избирательным правом по выборам депутатов представительного органа местного самоуправления. В зависимости от численности населения муниципального образования в ее состав обычно входят 10—20 человек.

Уставы муниципальных образований подробно регламентируют порядок регистрации правотворческой инициативы граждан.

В соответствии с их предписаниями инициативная группа граждан регистрирует правотворческую инициативу в представительном органе местного самоуправления. Для этого требуется представить по месту регистрации петицию граждан, проект правового акта с обоснованием необходимости его принятия и список членов инициативной группы с указанием паспортных данных.

Прием документов и их регистрация оформляются протокольным решением, дата принятия которого и считается датой регистрации правотворческой инициативы граждан.

На основании протокольного решения представителям инициативной группы выдается *официальный образец подписного листа*.

При сборе подписей в поддержку правотворческой инициативы граждан требуется строго придерживаться всех его реквизитов. В противном случае подписи жителей муниципального образования могут быть признаны недействительными.

Уставы МО определяют минимальное количество подписей, необходимых для поддержки правотворческой инициативы граждан.

Правовой нормой устанавливается или фиксированное количество подписей в поддержку инициативы, или в процентном отношении от числа избирателей муниципального образования.

Так, например, в ст. 35 Устава г. Липецка сказано, что жители города, обладающие избирательным правом, осуществляют правотворческую инициативу путем внесения в городской Совет депутатов предложений о принятии нормативных правовых актов города, отмене или изменении ранее принятых правовых актов города за подписью не менее одной тысячи человек.

В Уставе г. Омска, напротив, предусмотрено, что число подписей, необходимых для внесения правотворческой инициативы, устанавливается не менее 1% числа избирателей, принявших участие в последних по времени муниципальных выборах (ст. 79).

Оригиналы подписных листов с окончательным текстом петиции и проектом муниципального правового акта вносятся инициативной группой на имя председателя представительного органа местного самоуправления.

Правильность оформления подписных листов и достоверность подписей граждан проверяет муниципальная избирательная комиссия. Но иногда для выполнения этой работы представительный орган местного самоуправления создает специальную комиссию.

Решение о внесении муниципального правового акта в порядке правотворческой инициативы граждан на рассмотрение представительного органа местного самоуправления принимается в присутствии полномочных представителей инициативной группы на его заседании.

Без предварительного согласования с различными службами проект муниципального правового акта включается в повестку дня заседания представительного органа местного самоуправления, а также направляется главе муниципального образования.

*Отказ в принятии муниципального правового акта к рассмотрению* возможен в случае, когда его положения противоречат Конституции РФ, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации, уставу муниципального образования. Выявленные противоречия должны быть удостоверены заключением (актом) правовой экспертизы.

*Реализация правотворческой инициативы граждан* обеспечивается дополнительными гарантиями, установленными на федеральном уровне.

В ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. четко определены случаи, когда для реализации правотворческой инициативы граждан применяются в качестве норм прямого действия сформулированные в его содержании нормы-гарантии.

Если, например, представительный орган местного самоуправления муниципального образования не принял правового акта, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, то принятие к рассмотрению и само рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с федеральным законодательством.

Представительный орган местного самоуправления обязан рассмотреть внесенный проект муниципального правового акта на открытом заседании с участием представителей инициативной группы граждан.

Им должна быть обеспечена возможность изложить свою позицию по существу проекта муниципального правового акта, обосновать необходимость его принятия. В этой связи можно выступить с докладом о проекте правового акта или в прениях по его обсуждению, которое проходит в соответствии с регламентом проведения заседаний представительного органа местного самоуправления.

*Сроки рассмотрения проекта муниципального правового акта* определяются уставом муниципального образования от одного до трех месяцев со дня внесения проекта, не должны превышать трех месяцев.

Закон предусматривает возможность принятия проекта муниципального правового акта, внесенного инициативной группой граждан, не только представительным органом местного самоуправления, но и другими органами и должностными лицами муниципальной власти, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта.

В этом случае применяются правовые нормы как Федерального закона 2003 г., так и нормы регламента, регулирующие порядок издания актов исполнительными органами и должностными лицами местного самоуправления.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

В свою очередь, муниципальный правовой акт, принятый в установленном порядке, подлежит *официальному опубликованию (обнародованию)* в 10-дневный срок, если иное не оговорено в содержании самого акта.

Правотворческая инициатива граждан получила значительное распространение в Италии и Австрии.

Опыт ее осуществления показывает, что она является эффективной формой непосредственного участия населения в решении вопросов местной жизни лишь в крупных муниципальных образованиях, где имеются университеты с юридическими факультетами.

Только в сотрудничестве с ведущими учеными инициативной группе граждан удастся подготовить и юридически грамотно оформить проект муниципального правового акта.

Для этой работы необходимы профессиональное образование, знания правил законодательной техники, опыт и навыки составления проектов нормативных актов, которыми простые граждане, естественно, не обладают.

В Российской Федерации институт правотворческой инициативы граждан практически не используется.

Это объясняется низкой правовой культурой населения, его отчуждением от власти, неспособностью местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность решить сколько-нибудь значимую проблему.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. сформулировано легальное определение понятия *территориального общественного самоуправления* (ТОС). Оно является ключевым для правильного понимания одной из важнейших форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

**ТОС — это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного осуществления под свою ответственность собственных инициатив по вопросам местного значения.**

*Специфика ТОС* заключается в том, что на этом уровне осуществления местного самоуправления не требуется создавать формальные структуры, наделять их правотворческими полномочиями, методами властного воздействия на общественные отношения. Для ТОС достаточно механизмов самоорганизации населения.

Содержание всей деятельности ТОС составляют:

- ]выдвижение собственных инициатив населения в местных делах;
- ]определение оптимальных путей решения локальных проблем;
- ]добровольное исполнение принятых решений.

*Правовую основу* организации и деятельности ТОС составляют Конституция РФ, Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований.



В настоящее время почти во всех субъектах Российской Федерации приняты специальные законы о ТОС.

Они закрепляют принципы организации и функционирования ТОС, его систему, полномочия и формы деятельности органов ТОС, гарантии эффективности решения локальных проблем жизнеобеспечения населения.

В ряде муниципальных образований приняты Положения о ТОС. Границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются представительным органом муниципального образования по предложению населения, проживающего на данной территории.

При этом учитываются исторические, национальные, культурные, социально-экономические и иные признаки целостности конкретной территории, границы деятельности жилищно-коммунальных служб, особенности архитектурно-планировочных зон или жилищных комплексов, производственные и соседские связи людей.

Федеральным законом 2003 г. определены формы непосредственного осуществления населением ТОС. К ним отнесены собрания и конференции граждан, а также специально создаваемые его органы.

Под *собранием* понимается форма организованного сбора жителей территории, на которой осуществляется ТОС, для обсуждения и решения вопросов местного значения.

Разновидность собрания — *конференция жителей*. Но она является собранием представителей граждан, проживающих на определенной территории. Конференции созываются тогда, когда проведение обычных собраний жителей затруднено из-за большой численности населения микрорайона, территориальной разбросанности улиц, жилых домов и т.п.

*Органы ТОС* создаются по инициативе жителей на основе их добровольного волеизъявления.

В зависимости от содержания функций и территориальной сферы деятельности формируются такие органы ТОС, как советы, комитеты ТОС, комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, улиц, кварталов, домов, подъездов и др.

Все они являются формой самоорганизации граждан по месту жительства. Но вместе с тем органы ТОС нельзя относить к общественным объединениям граждан, поскольку они в отличие от общественных объединений, действуют исключительно в пределах части территории муниципального образования, населенного пункта. Они объединяют население не на основе членства, а на основе совместной работы по выполнению определенных функций в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых и иных запросов.

Закон с исключительной четкостью и необходимой дифференциацией определяет перечень территорий, в пределах которых может осуществляться ТОС.

К ним относятся следующие территории проживания граждан:

- подъезд многоквартирного жилого дома;
- многоквартирный жилой дом;
- группа жилых домов;
- жилой микрорайон;
- сельский населенный пункт, не являющийся поселением;
- иная часть территории поселения.

Законы субъектов Федерации, уставы муниципальных образований закрепляли три альтернативные формы избрания органов ТОС.

Федеральный закон 2003 г. устанавливает, что органы ТОС избираются только на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Тем самым исключается возможность искажения смысла выборов и предназначения каждой из форм представительной и непосредственной демократии.

*Факт учреждения ТОС* признается с момента регистрации устава уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения.

Порядок регистрации определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными актами представительного органа местного самоуправления. Как юридическое лицо ТОС подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Применить эти нормы на практике чрезвычайно трудно, а может быть, и вовсе невозможно. Как справедливо отмечалось в юридической литературе, субъектами ТОС являются граждане, население соответствующей территории в целом, а также органы ТОС. В отличие от них ТОС представляет собой определенную деятельность по осуществлению гражданами по месту своего жительства собственных инициатив в вопросах местного значения. Для этого используются как институты непосредственной демократии — собрания и конференции граждан, так и органы ТОС, избираемые на \ собраниях и конференциях.

**Однако остается неясной правовая природа устава ТОС.**

**Серьезные трудности поджидают учредителей ТОС при регистрации его в качестве юридического лица в организационно-правовой форме некоммерческой организации.**

Высшими органами территориального общественного самоуправления являются *собрания и конференции граждан по месту жительства*. Федеральный закон от 6 октября 2003 г, определяет лишь условия правомочности собраний и конференций граждан по вопросам организации и осуществления ТОС.

В настоящее время действуют законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, уставы муниципальных образований и нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления, которые определяют порядок созыва и проведения собраний и конференций граждан по вопросам организации и осуществления ТОС.

Подготовкой собрания или конференции граждан по вопросам организации и осуществления ТОС занимается оргкомитет. Он определяет норму представительства делегатов на конференцию, информирует население о месте и времени проведения собрания(конференции), содержания повестки дня, порядке рассмотрения вопросов.

Собрания и конференции граждан по вопросам организации и осуществления ТОС *наделены широкой компетенцией*. Они могут рассматривать любые вопросы, составляющие предметы ведения ТОС. Данное правило действует даже в том случае, если такие вопросы формально отнесены к компетенции других органов ТОС.

Вместе с тем Федеральный закон 2003 г. закрепляет исчерпывающий перечень вопросов организации и осуществления ТОС, которые относятся к исключительной компетенции собраний и конференций граждан.

Среди них исключительно важное значение имеют хозяйственно-организаторская и правотворческая функции.

На основании закона органы ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории.

В целях реализации правотворческих инициатив ТОС они вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

В нормативных правовых актах представительных органов местного самоуправления подробно расписываются полномочия органов ТОС по осуществлению их функций.

Эффективное использование органами ТОС предоставленных им полномочий позволяет наполнить всю их деятельность социальным содержанием.

Для осуществления своих функций органы ТОС *могут распоряжаться определенными материальными и финансовыми ресурсами.*

Их финансовые ресурсы состоят из собственных, заемных средств, а также средств, передаваемых органами местного самоуправления. Собственные финансовые ресурсы образуются за счет доходов от предпринимательской деятельности органов ТОС, гражданско-правовых сделок, добровольных взносов и пожертвований физических и юридических лиц, а также других, не запрещенных законом поступлений.

Органы ТОС вправе создавать в установленном порядке предприятия и организации, удовлетворяющие потребности населения в товарах и услугах, выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории и коммунальному обслуживанию населения, эксплуатации и ремонту жилого фонда, кооперировать на добровольной основе средства жителей и юридических лиц для финансирования целевых социальных программ.

Федеральный закон 2003 г. устанавливает исчерпывающий перечень требований к структуре и содержанию устава ТОС. С их учетом в уставе ТОС должны быть отражены локальные особенности формирования и осуществления ТОС в строго определенных территориальных границах.

Законом запрещено устанавливать дополнительные требования к уставу ТОС.

Сказанное позволяет сделать вывод, что в Федеральном законе 2003 г. рамочно, в самых общих чертах, определяется порядок организации и осуществления ТОС.

Более детально все вопросы учреждения и функционирования ТОС, формирования его материально-финансовой базы, обеспечения гарантий участия граждан в осуществлении ТОС прорабатываются в уставе муниципального образования и (или) в специальном нормативном правовом акте представительного органа местного самоуправления.

С практической точки зрения более целесообразно урегулировать отношения по организации и осуществлению ТОС в специальном нормативном правовом акте, а не увеличивать объем устава муниципального образования за счет норм, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления.

В этом смысле заслуживает внимания опыт муниципального образования г, Омск, где принято специальное Положение о территориальном общественном самоуправлении населения в г. Омске.

Одной из форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления являются *публичные слушания* - публичное обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, которые внесены в представительный орган местного самоуправления или уже находятся в процессе рассмотрения.

Цель заключается в подключении коллективного разума к обсуждению проектов муниципальных правовых актов, выработке научно обоснованных рекомендаций по повышению эффективности их норм.

Они призваны обеспечить информационную открытость действий и решений органов местного самоуправления, создать канал обратной связи, позволяющий населению влиять на выработку принимаемых решений и устанавливать общественный контроль за ходом их реализации.

Публичные слушания могут проводиться как представительным органом местного самоуправления, так и главой муниципального образования. Но в них обязательно должны участвовать жители муниципального образования.

*Инициаторами* публичных слушаний могут выступать население, представительный орган местного самоуправления или глава муниципального образования. Если публичные слушания проводятся по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, то они назначаются представительным органом, а если по инициативе главы муниципального образования, то соответственно — главой.



*Предметом* публичных слушаний могут быть любые вопросы местного значения, для решения которых требуется принятие муниципальных нормативных правовых актов, целесообразно проводить по наиболее значимым вопросам, решение которых может оказать серьезное влияние на развитие муниципального образования.

Это подтверждается и требованием Федерального закона от 6 октября 2003 г, о вынесении на публичные слушания проектов муниципальных нормативных правовых актов, документов и вопросов, обозначенных в официальном перечне (ст. 28).

В этот перечень включены:

- проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;
- проект местного бюджета и отчеты о его исполнении;
- проекты планов и программ развития муниципального образования;
- вопросы о преобразовании муниципального образования.

Обязательный перечень вопросов местной жизни, выносимых на публичные слушания, может быть расширен путем издания специальных законов. Примером тому может быть Градостроительный кодекс РФ, который предписывает проведение публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки территории муниципального образования.

Императивный характер приведенных норм федеральных законов является гарантией, что публичные слушания станут не только юридическим, но и фактическим, реально действующим институтом участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Публичные слушания являются относительно новой формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Но аналогичный институт депутатских слушаний уже использовался в муниципальной практике, был предусмотрен законами ряда субъектов Федерации, находил отражение в уставах муниципальных образований и регламентах представительных органов местного самоуправления.

Так, например, Регламентом муниципального Совета г. Воронежа предусмотрено, что депутатские слушания проводятся открыто. Официальное сообщение о повестке депутатских слушаний, времени и месте их проведения доводится до сведения граждан через средства массовой информации не позднее чем за пять дней до их начала.

Депутатские слушания открываются вступительным словом председательствующего, который информирует о сути обсуждаемого вопроса, его значимости, регламенте проведения слушаний, составе приглашенных лиц. Затем предоставляется слово представителю постоянной комиссии муниципального Совета или приглашенному лицу для доклада, после чего начинаются прения по обсуждаемому вопросу, в которых могут принимать участие депутаты и приглашенные лица.

Институт публичных слушаний по своему объему относительно небольшой, включает всего несколько норм материального права.

Поэтому их целесообразно закрепить в уставе муниципального образования, а процессуально-процедурные нормы, регулирующие порядок организации и проведения публичных слушаний, сформулировать в регламенте представительного органа местного самоуправления.

Федеральный закон 2003 г. оставляет на усмотрение муниципальных образований вопрос о форме правового регулирования отношений по организации и проведению публичных слушаний.

Как показывает первый опыт практика может выработать и другие процедуры обсуждения важнейших вопросов местной жизни

Средства массовой информации широко освещали весь ход публичных слушаний, своевременно обнародовали их результаты.

В ст. 31 Конституции РФ закреплено право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

Поскольку конституционное право граждан названо в числе других политических прав, то, скорее всего, здесь речь идет о собраниях политических партий, предвыборных собраниях, встречах депутатов с избирателями.

Между тем собрания граждан могут быть и самостоятельными формами участия населения в осуществлении местного самоуправления.

***Собрание*** — это совместное присутствие граждан в заранее определенном месте в целях коллективного обсуждения, а возможно, и решения каких-либо вопросов местной жизни. Оно отличается относительной монолитностью внутренней организации участников, пространственной локальностью, предметной общностью обсуждаемых вопросов, личной заинтересованностью в их решении.

В зависимости от целей проведения собраний граждан в Федеральном законе 2003 г. они подразделены на два вида.

В первую очередь выделяется *собрание граждан как отдельная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления*. Оно представляет собой форму совместного публичного обсуждения общественно значимых вопросов местного значения, одновременного получения многими лицами важной информации.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. различает еще и второй вид собраний граждан. Это *собрания для реализации задан территориального общественного самоуправления.*

В соответствии со ст. 27 Закона они проводятся не только для совместного публичного обсуждения вопросов организации и осуществления ТОС, но и для принятия важных решений, в том числе и по вопросам, которые относятся к их исключительной компетенции.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом ТОС.

Если собрание граждан проводится по инициативе представительного органа или главы, оно назначается соответственно представительным органом или главой муниципального образования.

Если инициатором выступило население, собрание назначается представительным органом местного самоуправления в порядке, определенном уставом МО. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом ТОС.

Собрание граждан не может принимать документы в форме муниципальных правовых актов.

Оно *вправе принимать лишь обращения* к органам и должностным лицам местного самоуправления

В целях адекватного выражения интересов участников собрания могут избираться лица, уполномоченные представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления.

В результате выборов они получают своеобразный мандат на внеочередной прием представителями муниципальной власти, на обсуждение с ними вопросов, сформулированных собранием граждан, на поиски их оптимальных решений.

Собрание граждан, проводимое для реализации задач территориального общественного самоуправления, принимает решения по всем вопросам, отнесенным к его компетенции уставом ТОС.

Обращения, принятые собранием граждан, носят для органов и должностных лиц местного самоуправления рекомендательный характер.

Они вправе отказать в решении вопросов местного значения, сформулированных в обращении собрания граждан, без всяких оснований, сославшись на нецелесообразность. Причем такой отказ нельзя обжаловать в рамках существующих правовых процедур, до биться законными средствами принятия решения, на котором напаивает собрание граждан.

Тем не менее принятые собранием граждан обращения подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение соответствующих вопросов, с направлением письменного ответа.

Нормы Федерального закона 2003 г. о порядке назначения и проведения собрания граждан являются основополагающими, носят рамочный характер.

Они предполагают дальнейшее развитие механизма правового регулирования на федеральном и региональном уровнях.

Это непосредственно вытекает из содержания самого Закона, который устанавливает, что порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания определяются данным Законом, уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления, уставом ТОС

Итогами собрания граждан являются обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления и принятые по ним решения. Они подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

По своему целевому назначению, объему полномочий и порядку проведения *конференция (собрание делегатов)* практически ничем не отличается от собрания граждан.

В сущности, они представляют две равноценные формы совместного публичного обсуждения гражданами важнейших вопросов местного значения или реализации задач территориального общественного самоуправления (ТОС).

Однако не всегда возможно и целесообразно проводить собрание граждан. Серьезные организационно-технические трудности возникают при большой численности населения на соответствующей части территории городского округа и при наличии в составе сельского муниципального образования нескольких территориально разобщенных поселений с небольшим количеством жителей в каждом из них. Поэтому уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления, уставом ТОС может быть предусмотрено, что в определенных случаях полномочия собраний граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

Федеральный закон 2003 г. не устанавливает порядка назначения и проведения конференции граждан, не определяет процедуры избрания делегатов.

Однако в десяти субъектах Федерации были приняты законы о собраниях (сходах) и конференциях граждан.



Конференция граждан проводится по инициативе населения части территории муниципального образования, представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, органов ТОС.

Требование о проведении конференции по инициативе населения должно быть оформлено подписным листом и могут проходить в форме сбора подписей жителей под петицией.

Тот кандидат, которого поддержало своими подписями более половины жителей территории, обладающих избирательным правом, и считается избранным на конференцию в качестве *делегата с правом решающего голоса*.

Решение о созыве конференции граждан, ее повестка дня доводятся до жителей не позднее чем за 15 дней до ее открытия. Конференция считается правомочной, если в ней приняло участие не менее  $2/3$  избранных делегатов.

По вопросам повестки дня конференция граждан может принять *обращение к представительному органу или главе муниципального образования, заключение на проект муниципального правового акта, решение по предметам ведения территориального общественного самоуправления*.

Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию) в местных средствах массовой информации или доведены до сведения населения в других доступных формах.

По смыслу Федерального закона 2003 г. опрос граждан необходимо рассматривать как самостоятельный институт непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления и как метод конкретных социологических исследований (ст. 31).

***Опрос граждан как институт непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок выявления мнения жителей муниципального образования по вопросам местной жизни и отдельным вопросам государственного значения.***

Цель выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Опрос может проводиться на всей территории муниципального образования или на его обособленной части. Правом участия в опросе наделяются жители муниципального образования, обладающие избирательными правами.

По своей природе опрос граждан является консультативным институтом непосредственной демократии. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. предусматривает проведение опроса граждан на всей или части территории муниципального образования, но вместе с тем четко определяет, что его *результаты носят рекомендательный характер.*

Опрос граждан можно охарактеризовать как пассивную форму участия жителей муниципального образования в осуществлении местного самоуправления и решении отдельных государственных вопросов, так как население не наделено правом выдвигать инициативу о его проведении. Опрос граждан проводится *по инициативе*: представительного органа или главы муниципального образования — по вопросам местного значения; органов государственной власти субъекта Российской Федерации — для учета мнения населения при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для строительства объектов регионального и межрегионального значения.

Институт опроса граждан как федеральный институт участия граждан в осуществлении местного самоуправления впервые введен ФЗ 2003 г. и устанавливает *определенные требования к методологии проведения социологических опросов граждан*.

- проводиться только в форме анкетирования, путем получения ответов граждан на вопросы, поставленные в опросном листе.
- сами вопросы должны быть сформулированы наиболее понятным образом, поставлены в некотором логическом контексте и исключать в ответах случайность выбора той или иной альтернативы.
- варианты возможных ответов должны отражать всю палитру мнений граждан по существу поставленных вопросов.

Проведение опроса граждан должно предполагать:

случайную выборку некоторого процента жителей, которые будут *опрошены*,  
обеспечение при этом репрезентативности,  
возможность машинной обработки опросных листов,  
использование статистических методов для оценки результатов опроса.

Опрос граждан на муниципальном уровне должен проводиться на основе принципов открытости, гласности, научной обоснованности, документирования полученных результатов и верификации (возможности проверки).

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

*Источники финансирования* подготовки и проведения опроса граждан, определяются в зависимости от субъектов выдвижения инициативы о назначении опроса. Если с инициативой опроса граждан выступили представительный орган местного самоуправления, то финансирование всех мероприятий по его подготовке и проведению осуществляется за счет средств местного бюджета. В случае когда с такой инициативой выступают органы государственной власти субъекта Российской Федерации, то все затраты по подготовке и проведению опроса граждан покрываются из регионального бюджета.

□ Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан подлежат установлению:

- дата и сроки проведения опроса;
- формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;
- методика проведения опроса;
- форма опросного листа;
- минимальная численность жителей, участвующих в опросе.

О проведении опроса жители муниципального образования должны быть проинформированы не менее чем за 10 дней до его проведения.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется:

за счет средств местного бюджета — при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;

за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации — при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Инициатива проведения опроса может быть выдвинута:

- представительным или главой муниципального образования — в целях выявления мнения населения по вопросам местного значения ;
- органами государственной власти субъектов.

## 12. Обращение граждан в органы местного самоуправления

Согласно ст. 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Будучи одной из важнейших форм реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами общества и государства, обращения одновременно являются эффективной организационно-правовой гарантией защиты всех других прав и свобод граждан, их законных интересов.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определено, что должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца.

Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними представительными органами муниципальных образований муниципальными нормативными правовыми актами.

Федеральный закон 2003 г. конкретизирует конституционную норму применительно к деятельности органов местного самоуправления. В нем предусматривается возможность *индивидуальных и коллективных* обращений в органы местного самоуправления.

Правовой основой являются: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и законы субъектов Федерации о местном самоуправлении. В зависимости от содержания все обращения граждан подразделяются в соответствии с законодательством на четыре вида: предложения, заявления, жалобы и ходатайства.

***Предложения*** являются формой обращения граждан, не связанной с нарушением их прав. Они содержат индивидуальное или коллективное мнение граждан по различным вопросам жизни общества и государства, их рекомендации по улучшению деятельности органов местного самоуправления, совершенствованию действующего законодательства и практики его применения, повышению эффективности работы предприятий, учреждений и организаций, а также их должностных лиц.

***Заявления*** представляют собой обращения граждан в органы местного самоуправления, к их должностным лицам по поводу реализации своих прав, свобод и законных интересов, предусмотренных Конституцией РФ, законами и иными нормативно-правовыми актами.

***Жалобы*** — это обращения граждан в органы местного самоуправления, к их должностным лицам с требованием о восстановлении прав, свобод и законных интересов, нарушенных управленческими решениями и противоправными действиями (бездействием) органов местного самоуправления и их должностных лиц, предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися на территории муниципального образования.

***Ходатайство*** — обращение с просьбой о предоставлении лицу того или иного статуса

Традиционно в указанных муниципальных нормативных правовых актах наряду с месячным сроком рассмотрения обращения должны быть установлены правила работы с обращениями:

- обязательность ответа по существу обращения;
- право на поручение о подготовке ответа на обращение должностному лицу, курирующему соответствующее направление деятельности местного самоуправления, а также право подписи ответа названного должностного лица местного самоуправления вне зависимости от того, кому адресовано обращение;
- запрет на переадресовку обращения лицам, чья деятельность критикуется в обращении;
- обязанность направления обращения по принадлежности, если оно адресовано органу (должностному лицу) местного самоуправления, в чьи функциональные обязанности соответствующий вопрос не входит.

За нарушение порядка и сроков ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления законом субъекта Федерации может быть установлена административная ответственность.

Существуют ситуации, когда обращение может быть оставлено без ответа. Так, в актах, регламентирующих порядок работы с обращениями, традиционно может быть установлено право не отвечать на обращение:

- если оно содержит оскорбительные выражения с применением ненормативной лексики в адрес отдельных лиц или учреждений, а также государства, органов государственной власти и местного самоуправления;
- если ответ по существу обращения тому же адресанту уже был дан ранее.



Для непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в России могут использоваться также *формы реализации политических прав граждан*, закрепленные в Конституции РФ. В их числе выделяются собрания, митинги, шествия, демонстрации, пикетирование, марши и цепи.

***Собрания граждан*** являются по существу универсальной формой народовластия, пригодной не только для выражения своих политических взглядов, но и для непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Они созываются для встречи кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления и на выборные должности в муниципальных образованиях, для заслушивания отчетов депутатов и должностных лиц местного самоуправления, для получения важной информации.

***Митинг*** можно определить как форму организованного выражения общественного мнения, поддержки резолюций, требований и других обращений граждан. Митинг проводится в заранее определенном месте и в заранее определенное время. Правом принимать решения в данном случае обладают все граждане, присутствующие на митинге.

***Шествие*** представляет собой форму публичного выражения коллективного мнения граждан путем передвижения по проезжей части улиц и площадей с плакатами и транспарантами, но без громкоговорителей и другой звукоусиливающей аппаратуры. Шествие может осуществляться только по заранее определенному маршруту.

*Демонстрация* является по существу одним из видов шествий граждан. Но в отличие от шествий ее проведение может сопровождаться призывами через звукоусилители.

*Пикетирование* — коллективное расположение граждан у входа в здание с плакатами, транспарантами и другими средствами наглядной агитации, в которых отражена позиция пикетчиков по общественно значимым вопросам. Пикетирование должно осуществляться без шествия и звукоусиления.

*Марш* представляет собой поход, передвижение организованной группы людей по дорогам между определенными населенными пунктами с использованием средств наглядной агитации в пути следования и проведением собраний, митингов в местах остановок в целях пропаганды, обсуждения социально значимых вопросов участниками марша с местными жителями.

*Цель* — акт добровольного публичного выражения политических настроений, требований или выражения поддержки людьми, расположенными в одну линию, с помощью плакатов, лозунгов и других средств агитации и пропаганды.

Правовую основу проведения массовых публичных акций составляют нормы ст. 31 Конституции РФ, в которой закреплено право граждан на участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Все акции должны проводиться мирно, без оружия.

Порядок организации и проведения массовых публичных акций определяется в настоящее время Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Письменное уведомление о проведении публичного мероприятия его организатор должен направить в орган исполнительной власти субъекта Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия.

При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до намеченной даты его проведения. Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган местного самоуправления устанавливается законом субъекта РФ.

Анализ регионального законодательства о порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования показывает, что уведомления о намерении провести массовую публичную акцию для решения вопросов местной жизни заинтересованные лица подают в исполнительные органы местного самоуправления. Сделать это могут граждане не моложе 18 лет, уполномоченные трудовыми коллективами, органами общественных объединений и отдельными группами населения.

В письменном уведомлении указывается цель, форма публичной акции, место проведения или маршруты движения, время ее начала и окончания, предполагаемое количество участников, паспортные данные уполномоченных лиц и организаторов, место их работы или учебы.

Исполнительный орган местного самоуправления рассматривает поданное уведомление и сообщает о принятом решении не позднее чем за пять дней до времени проведения массовой публичной акции. Он вправе предложить гражданам, обратившимся с уведомлением, иное время и место проведения акции.

Массовая публичная акция должна проводиться *в соответствии с целями, указанными в письменном уведомлении, а также в определенные сроки и в обусловленном месте.*

При этом должны строго соблюдаться законы, правила безопасности людей, общественный порядок.

Участникам акции запрещается иметь при себе оружие, специально подготовленные или приспособленные предметы, которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба.

Исполнительный орган местного самоуправления *запрещает массовую публичную акцию*, если цель ее проведения противоречит Конституции РФ, действующему законодательству либо угрожает общественному порядку и безопасности граждан.

Нарушение установленного порядка проведения массовых публичных акций влечет за собой административную или уголовную ответственность виновных лиц.

Однако массовые публичные акции не всегда выступают в качестве формы непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Они приобретают такие свойства лишь в случаях, когда проводятся в целях повышения эффективности работы органов и должностных лиц местного самоуправления, консолидации жителей муниципального образования для решения важных социальных проблем.

ФЗ 131 исходит из объективной предпосылки дальнейшего развития местного самоуправления в России, которое может дать *огромное разнообразие форм* непосредственного участия жителей страны в решении вопросов местного значения.

Появление новых форм сдерживать инициативу жителей муниципальных образований различных регионов России решать самостоятельно и под свою ответственность как можно больше вопросов местного значения с учетом исторических, национальных и иных местных особенностей и традиций.

К новым формам участия населения в осуществлении местного самоуправления предъявляется лишь одно требование — чтобы они не противоречили Конституции РФ, Федеральному закону от 6 октября 2003 г. и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

В местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера в качестве формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления служат *национальные общины*.

Они создаются на принципах самоорганизации населения, ведущего кочевой образ жизни. Руководящими органами в каждой общине являются совет и председатель, которые избираются на общем собрании членов общины.

*Национальные общины обеспечивают рациональное использование природных ресурсов родовых угодий, сохранение структуры традиционной жизни коренных народов, защиту своих интересов во взаимоотношениях с промышленными предприятиями и органами государственной власти.*

В станицах Дона и Кубани некоторые функции территориального общественного самоуправления выполняют *казачьи общины*.

Для решения вопросов местной жизни каждая община периодически собирает казачий круг, где выбирают атамана и других должностных лиц общинного самоуправления.

В пределах своей компетенции общины решают вопросы землепользования, благоустройства, охраны общественного порядка, воспитания молодежи и др.

В республиках Северного Кавказа широко используется такая традиционная форма участия населения в осуществлении местного *самоуправления, как совет старейшин*. Благодаря своему высокому авторитету среди жителей аулов советы старейшин рассматривают мелкие споры, принимают решения консультативного характера в адрес органов местного самоуправления.

В таежных селах Сибири сохранилась исконная форма самостоятельного решения вопросов местной жизни, которую в народе называют *«помощь»*. Ее суть заключается в том, что односельчане всем миром ставят за два-три дня молодоженам или семье переселенцев новый дом, заготавливают для престарелых дрова, доставляют им сено, помогают убирать урожай с приусадебных участков, ремонтировать постройки и т.п. Делается это на общественных началах, т.е. бесплатно.

Другие формы — это в основном общественные объединения жителей, аналогичные по статусу клубам по интересам. Соответствующее общественное объединение является формой участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Самодеятельность населения Российской Федерации в решении вопросов местной жизни получает свое практическое выражение и в других формах.

Жители муниципального образования вправе самостоятельно принимать решения о формах и объеме их участия в непосредственном осуществлении местного самоуправления.

Органы государственной и муниципальной власти и их должностные лица обязаны лишь содействовать населению в непосредственном осуществлении местного самоуправления, в создании благоприятных условий для расширения прямого участия граждан в решении вопросов местного значения.

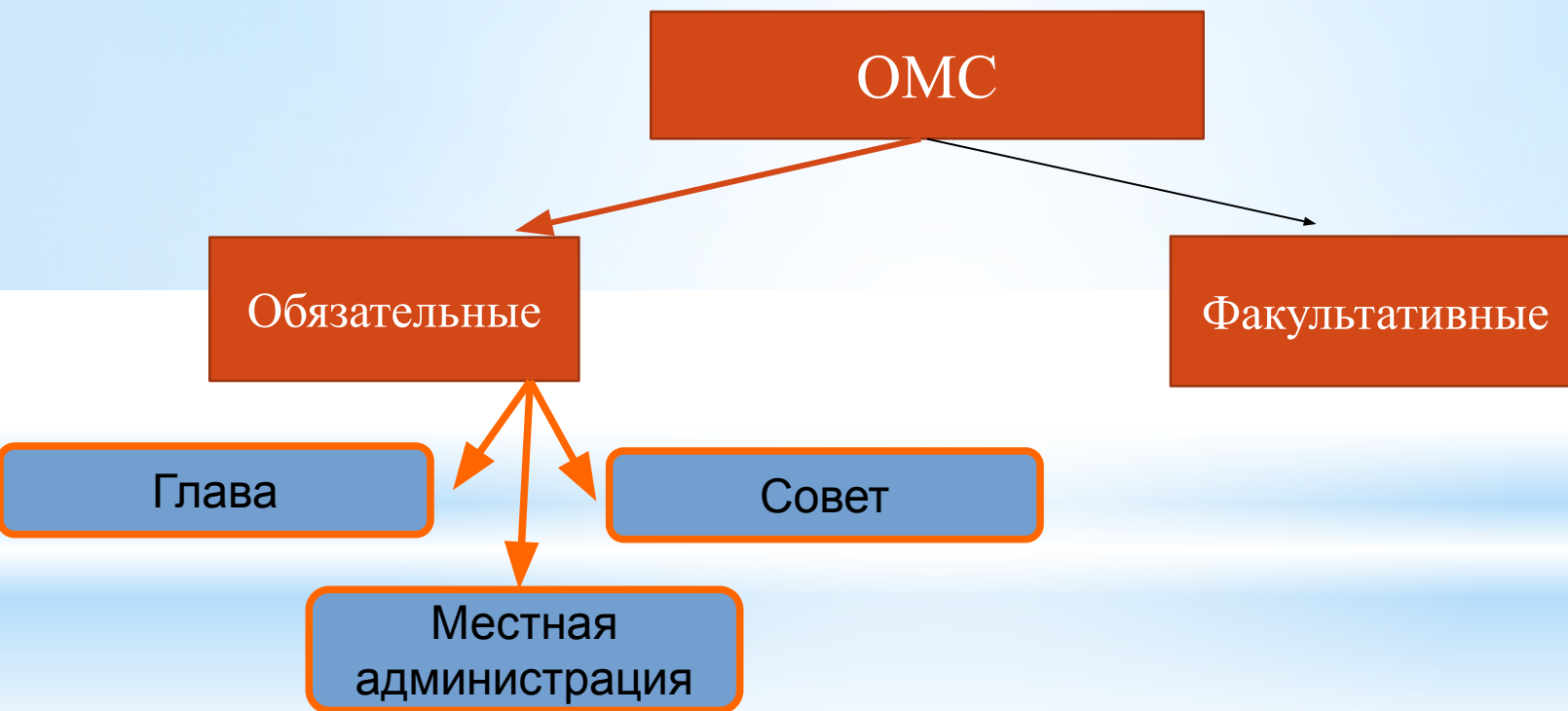
При этом должны строго соблюдаться принципы законности и добровольности в выборе оптимальных форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, применяться материальные, организационные и юридические гарантии реализации конституционных прав граждан на самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местной жизни.

# **11. Организационная основа местного самоуправления**



Ст. 34

## Органы местного самоуправления



Органы местного самоуправления формируются для организации управления на соответствующей территории обеспечения жизнедеятельности жителей, проживающих в границах муниципального образования.

**Органы местного  
самоуправления  
ФУНКЦИИ**

организационные

организационные

## Особенности представительных органов местного самоуправления

- Наличие выборных органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ);
- Избираются непосредственно самими жителями муниципального образования и призваны выражать их волю при решении возложенных на них задач;
- Наделены исключительной компетенцией, содержание которой подчеркивает особенность их статуса по сравнению с исполнительно-распорядительными органами и должностными лицами местного самоуправления, характеризует их как ведущее звено в системе местного самоуправления

Согласно ч. 6 ст. 35 ФЗ № 131 численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, не может быть менее:

- 7 человек - при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек.

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

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

**Способы формирования  
представительного органа  
МР**

**СИСТЕМА ДЕЛЕГИРОВАНИЯ**

**СИСТЕМА ПРЯМЫХ  
ВЫБОРОВ**

**Главы СП и  
ГП**



**Депутаты Советов  
СП и ГП**

# Порядок избрания и полномочия Главы МО

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ  
ВЫБОРЫ

4  
6  
%

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МО  
(сити-менеджер)

3  
6  
%

1  
2  
%

**Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования:**

1) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. При этом норма представительства одного внутригородского района, входящего в состав городского округа с внутригородским делением, не может превышать одну треть состава представительного органа указанного городского округа;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Закон Омской области  
от 06.11.2014 № 1674-ОЗ

Система прямых выборов

Совет МР

НАСЕЛЕНИЕ



Закон Омской области  
от 06.11.2014 № 1674-ОЗ

Комиссионная форма

Глава ГО и МР

Глава Местной  
администрации

Местный совет

Конкурсная  
КОМИССИЯ

Закон Омской области  
от 06.11.2014 № 1674-ОЗ

Комиссионная форма

Глава СП и ГП

Глава Местной  
администрации

Местный совет

Конкурсная  
КОМИССИЯ

### \* 3. Смешанная модель

Екатеринбург



## \* 4. Гибридные модели

- Республика Бурятия
- Амурская область
- Воронежская область
- ХМАО

Устав МО



Собственная модель местного самоуправления

Для проведения сессии представительного органа необходимо, чтобы на его заседании присутствовало определенное законами или уставами количество депутатов. В основном, законы и уставы устанавливают, что представительный орган правомочен приступить к работе, если в его состав избрано не менее  $2/3$  депутатов. Заседание считается правомочным в том случае, если в нем принимают участие не менее  $2/3$  депутатов от установленного их числа, т.е. от общего числа избранных депутатов.

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления состоят из главы муниципального образования или главы администрации и возглавляемой ими администрации.

Ст. 37

ФЗ № 131

Глава МО

```
graph TD; A[Глава МО] --- B[прямое тайное голосование]; A --- C[избираются из числа депутатов соответствующим представительным органом местного самоуправления];
```

прямое тайное  
голосование

избираются из числа  
депутатов  
соответствующим  
представительным  
органом местного  
самоуправления

Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но **не менее чем на два года.**

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

## **Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:**

1. Подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;
  2. Представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;
- Обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.



Местная администрация обладает правами  
юридического лица.

Структура местной администрации утверждается  
представительным органом муниципального образования  
по представлению главы местной администрации.

В структуру местной администрации могут входить  
отраслевые (функциональные) и территориальные органы  
местной администрации.

Ст. 36  
ФЗ 131

ГЛАВА МО

ФЗ 25

Высшее должностное лицо

Выборное должностное  
лицо

Глава местной  
администрации

Председатель  
Совета

Не является  
муниципальным  
служащим

ФЗ № 273

НО!!!

Ограничения

Непринятие мер  
по предотвращению конфликта интересов

Запреты

Запрет отдельным категориям  
лиц  
открывать и иметь счета  
(вклады),  
хранить наличные денежные  
средства  
и ценности в иностранных  
банках

ГЛАВА МО

Обязанности

Представление сведений о  
доходах,  
имуществе и обязательствах  
имущественного характера

# Ответственность Главы МО

Население

ОТЗЫВ

Совет

ОТЧЕТЫ

Утрата доверия  
Президента

Федеральный закон «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»

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

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) расторжения контракта;
- 4) отрешения от должности;
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства Российской Федерации;
- 10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
- 11) преобразования муниципального образования;
- 12) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- 13) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом;
- 14) вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации.

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

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений;

2) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также в связи с несоблюдением ограничений;

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

Исполнительно-распорядительные органы  
осуществляют свою деятельность на принципе  
единоначалия

Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления состоит из главы администрации, его заместителей, аппарата, отраслевых и других структурных подразделений, осуществляющих управление в пределах компетенции, которой наделен исполнительно-распорядительный орган.

# **Выборные и другие должностные лица местного самоуправления**

Ст. 36  
ФЗ № 131

Глава муниципального образования избирается жителями, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.



# Модели местного самоуправления

## I. «Сильный Мэр – Совет»

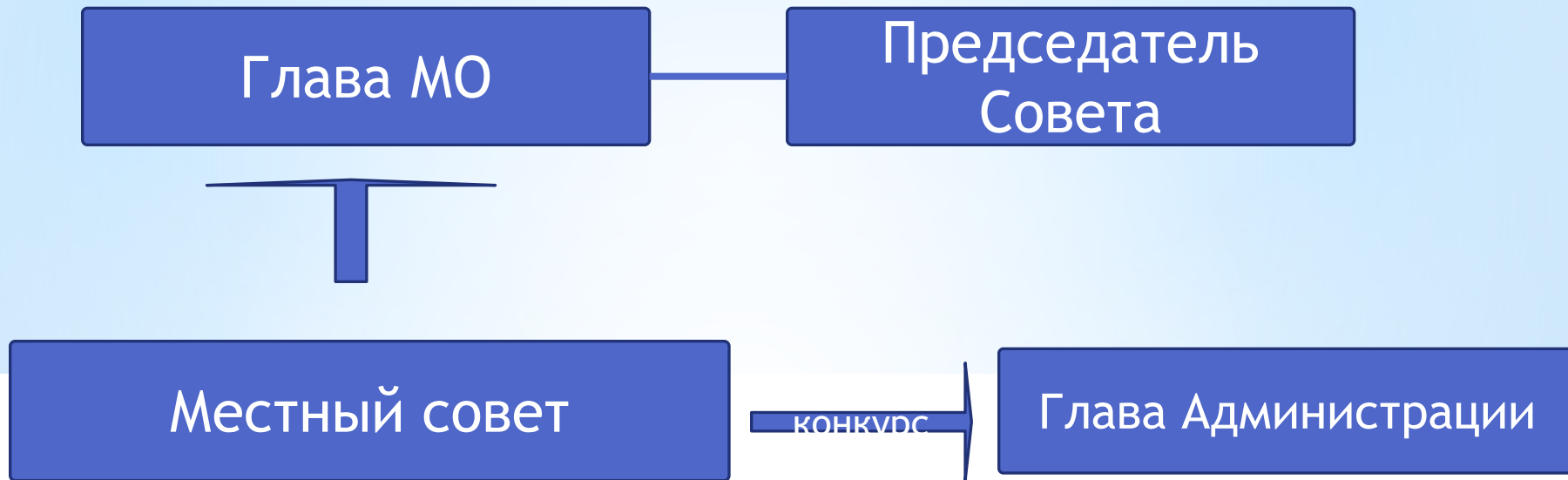
Глава МО

Глава Местной  
Администрации



НАСЕЛЕНИЕ

## \* 2. «Совет-Сити-менеджер»



Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- удаления в отставку;
- отрешения от должности;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства Российской Федерации;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- преобразования муниципального образования;
- утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Полномочия главы муниципального района, главы городского округа прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации в случаях:

1) несоблюдения главой муниципального района, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами";

2) установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы городского округа.

## **Депутат является выборным лицом органа местного самоуправления (ст. 40 ФЗ № 131)**

Депутаты представительного органа  
муниципального образования осуществляют свои  
полномочия, как правило, на непостоянной основе.

На постоянной основе могут работать не более 10%  
депутатов от установленной численности  
представительного органа муниципального образования,  
а если численность представительного органа  
муниципального образования составляет менее 10  
человек, - один депутат.

Депутат представительного органа не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, как в период действия его полномочий, так и по истечении срока полномочий.

# **12. Муниципальные правовые акты**

**Муниципальный правовой акт** - решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.



## Признаки муниципальных правовых актов

1. Они принимаются при осуществлении функций и полномочий субъектами муниципального права. Таковыми являются сообщества граждан, принимающих решения на местном референдуме, сходе, органы и должностные лица местного самоуправления.
2. Все правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления, носят подзаконный характер, т.е. они должны соответствовать действующим законам.
3. Правовые акты местного самоуправления имеют официальный характер в силу того, что выражают волю граждан муниципального образования или волю органа местного самоуправления, должностного лица и влекут юридические последствия.
4. Решение субъектов муниципального права становится правовым актом при условии соблюдения процедуры его принятия и надлежащего оформления. Решение должно быть составлено в письменном виде и подписано уполномоченным на то должностным лицом.

## Муниципальные правовые акты

Ст. 7, Гл. 7

МПА	Орган местного самоуправления
Решения	Референдум, Совет
Устав	Совет, орган юстиции
Постановления, Распоряжения	Глава
Распоряжения, Приказы	Местная администрация
Постановления, Приказы	Председатель Совета

# Устав муниципального образования (ст. 44 ФЗ № 131)

Принятый устав подлежит государственной регистрации в органах юстиции и последующему опубликованию. Только после этого он вступает в силу

После принятия представительным органом местного самоуправления устав в двух экземплярах в течение 15 дней направляется главой муниципального образования в регистрационный орган.

Орган юстиции проводит экспертизу всех документов на предмет их достоверности и соответствия законодательству и в течение 30 дней обязан принять решение о регистрации либо об отказе в регистрации устава.

После принятия положительного решения регистрирующий орган в течение пяти дней направляет главе муниципального образования зарегистрированный устав и свидетельство о его государственной регистрации.

Датой государственной регистрации устава считается день внесения сведений о нем в Государственный реестр уставов муниципальных образований.

Устав вступает в силу после государственной регистрации и опубликования в официальном источнике. Такой же порядок установлен для внесения изменений и дополнений в устав. Сведения об источнике и дате опубликования в обязательном порядке направляются в течение 10 дней после официального опубликования устава регистрирующему органу юстиции.

# **13. Муниципальная служба**

**Муниципальная служба** - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

## Принципы муниципальной службы:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- 3) профессионализм и компетентность муниципального служащего;
- 4) стабильность муниципальной службы;
- 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- 8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- 9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- 10) внепартийность муниципальной службы.

# Правовой статус муниципального служащего (Гл. 3 ФЗ № 25):

- а) Права муниципального служащего.
- б) Обязанности муниципального служащего
- в) Ограничения и запреты для муниципальной службы



# **14. Понятие и структура компетенции в системе местного самоуправления**

**Компетенция** - это совокупность функций органа, его прав и обязанностей, основных форм и методов работы

**Компетенция местного самоуправления** - это установленная нормами конституций, законов, подзаконных актов совокупность прав, обязанностей и предметов ведения жителей муниципального образования, органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления для решения задач местного значения и осуществления отдельных государственных функций.

# Составные элементы компетенции

Права и обязанности

Полномочия

Предметы  
ведения

четыре варианта определения субъектов  
правоотношений в системе местного  
самоуправления

Первый вариант. Органы местного самоуправления или муниципального образования передают часть своих полномочий другим органам местного самоуправления и органам государственной власти.

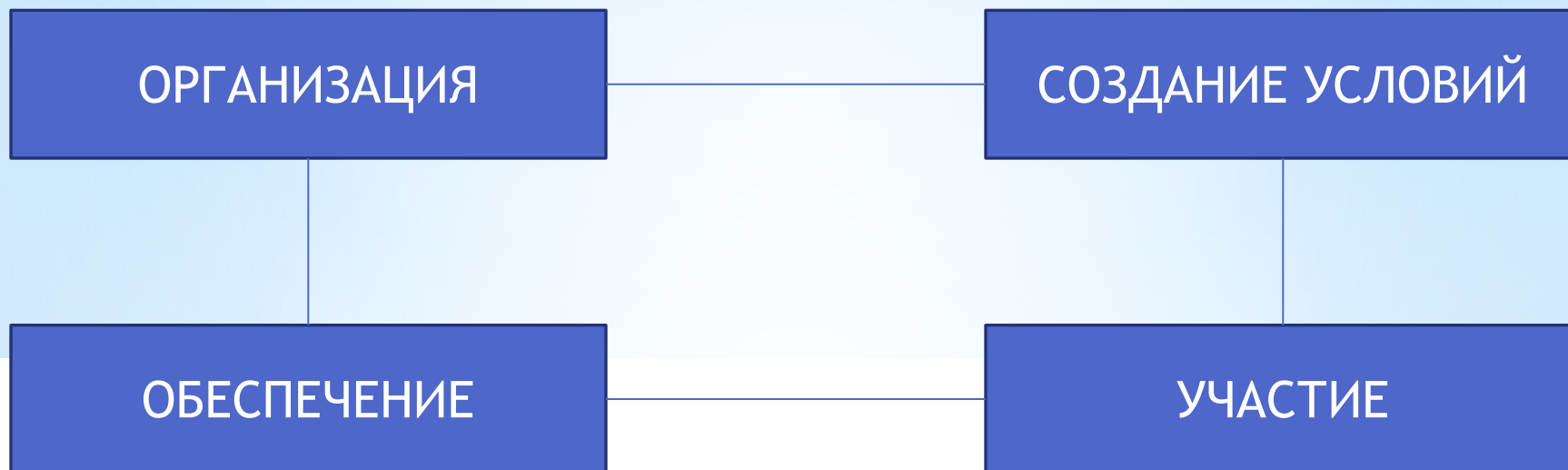
Второй вариант. Органы местного самоуправления передают часть своих полномочий только органам общественного территориального самоуправления.

Третий вариант. Органы местного самоуправления передают часть своих полномочий только органам государственной власти.

Четвертый вариант. Органы местного самоуправления получают часть полномочий от государственных органов.

Отсутствует корректность вопросов  
местного значения

**НО!**



Вопросы местного  
значения



Предметы ведения

# **Разграничение компетенции в системе местного самоуправления**

Гл. 2

Территориальные основы  
местного самоуправления

*Двухуровневая  
структура*

*Разграничение  
вопросов  
местного значения*

*Участие населения  
в изменении границ*

Муниципальный  
район

Поселение

## Полномочия РФ и субъекта РФ в сфере местного самоуправления

РФ (Ст. 5)	Субъект РФ (Ст. 6)
определение <b><u>общих принципов организации</u></b> местного самоуправления в Российской Федерации	правовое регулирование вопросов <b><u>организации местного самоуправления в субъектах</u></b> Российской Федерации
правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления <b><u>при осуществлении отдельных государственных полномочий</u></b>	правовое регулирование прав, обязанностей и <b><u>ответственности органов государственной власти</u></b> субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления
правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления <b><u>по решению вопросов местного значения</u></b>	правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления <b><u>при осуществлении отдельных государственных полномочий</u></b>

Ст. 14

4. Иные вопросы местного значения, предусмотренные частью 1 настоящей статьи для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с частью 3 настоящей статьи, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.  
В этих случаях данные вопросы являются вопросами местного значения муниципальных районов.

Вопросы  
местного значения  
СП



Вопросы  
местного значения  
МР

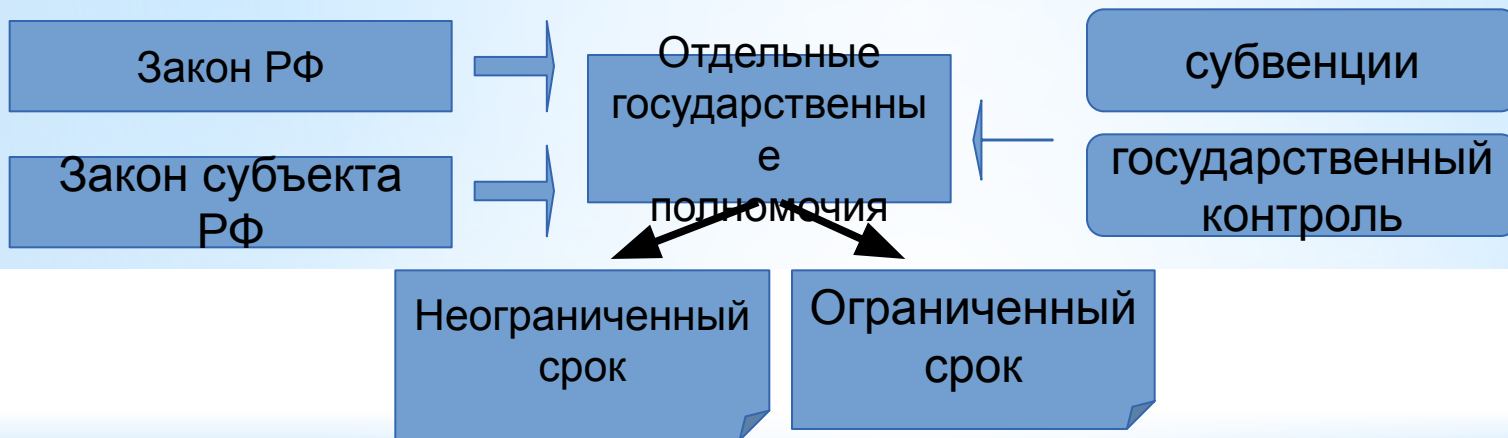
Ст. 15

межбюджетные  
трансферты



## Наделение отдельными государственными полномочиями

Гл. 4  
Ст. 19



## 15. Гарантии местного самоуправления

Под гарантиями местного самоуправления следует понимать совокупность фактически сложившихся условий, предпосылок, обеспечивающих становление и развитие местного самоуправления

Ст. 133  
Конституции РФ

### Виды гарантий

- право на судебную защиту;
- право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

## 16. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Контроль за их деятельностью

