

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Кафедра «Государственного и муниципального управления»**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ
ПО ОСВОЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ
Б1.В.ДВ.07.01 Территориально-общественное самоуправление**

Направление подготовки (специальность) 38.03.04 Государственное и муниципальное управление

Профиль образовательной программы Государственная и муниципальная служба

Форма обучения заочная

СОДЕРЖАНИЕ

1. Конспект лекций	3
1.1 Лекция № 1 Система государственного управления. Статус, функции, полномочия.....	3
1.2 Лекция № 2 Сущность местного самоуправления, цели и задачи	8
1.3 Лекция № 3 Основы территориального общественного самоуправления.....	14
1.4 Лекция № 4 Место территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления.....	20
1.5 Лекция № 5 Формы территориального общественного самоуправления.....	22
1.6 Лекция № 6 Эффективность территориального общественного самоуправления ТОС.....	25
1.7 Лекция № 7 Органы территориального общественного самоуправления.....	28
1.8 Лекция № 8 Уставы территориального общественного самоуправления.....	29
2. Методические указания по выполнению семинарских работ	33
2.1 Семинарское занятие № С-1 Система государственного управления. Статус, функции, полномочия.....	33
2.2 Семинарское занятие № С-2 Сущность местного самоуправления, цели и задачи.....	33
2.3 Семинарское занятие № С-3 Основы территориального общественного самоуправления.....	34
2.4 Семинарское занятие № С-4 Место территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления.....	35
2.5 Семинарское занятие № С-5 Формы территориального общественного самоуправления.....	36
2.6 Семинарское занятие № С-6 Эффективность территориального общественного самоуправления ТОС.....	36
2.7 Семинарское занятие № С-7 Органы территориального общественного самоуправления.....	37
2.8 Семинарское занятие № С-8 Уставы территориального общественного самоуправления.....	38

1. КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

1. 1 Лекция №1 (2 часа).

Тема: «Система государственного управления. Статус, функции, полномочия»

1.1.1 Вопросы лекции:

1. Институты Президента
2. Система государственной законодательной власти в РФ
3. Система государственной исполнительной власти в РФ.

1.1.2 Краткое содержание вопросов:

1. Институты Президента

Институт президентской власти имеет сравнительно короткую историю в развитии российской государственности. Советской республике, какой Россия была в течение трех четвертей XX века, такого рода институт был чужд.

В советском государстве в теоретической литературе (со слов И.В. Сталина) часто называли коллегиальным президентом Президиум Верховного Совета СССР.

Однако такая трактовка сущности этого органа неправомерна. Президиум был органической частью единой системы Советов, наряду с которой не могло существовать никакого иного органа государственной власти. В соответствии с советскими конституциями все органы были производны от Советов и им подотчетны. Высказывавшиеся в то время идеи об учреждении института президента в СССР сначала в процессе всенародного обсуждения Конституции СССР 1936 г., а позже при подготовке новой Конституции были отвергнуты.

Даже в условиях обновляющегося общественного строя, в годы перестройки, когда в повестку дня был поставлен вопрос о ликвидации монополии одной партии - КПСС, предложение об учреждении поста Президента СССР встретило значительное сопротивление части народных депутатов, сторонников сохранения советской власти. Однако набиравшие силу процессы демократизации, обновления всей государственной системы одержали верх, и в 1990 г. пост Президента СССР был учрежден, что повлекло существенные изменения в Конституции СССР.

Вскоре аналогичный институт был установлен и в союзных республиках, где решения об этом принимались Верховными Советами.

В России вопрос об учреждении поста Президента решался более сложно. Съезд народных депутатов РСФСР высказался против его введения, и по инициативе одной трети депутатов был назначен всероссийский референдум, в соответствии с результатами которого указанный пост и был учрежден. В Конституцию РСФСР 1978 г. были включены статья, закрепившая принцип разделения властей, глава о Президенте; были приняты законы о Президенте Российской Федерации, о выборах Президента и некоторые другие нормативные правовые акты. Первый Президент Российской Федерации был избран путем прямых всенародных выборов 12 июня 1991 г.

Его статус по Конституции 1978 г. имел существенные отличия от того, как определила правовое положение Президента Конституция 1993 г.

Эти отличия заключаются в том, что Президент:

- 1) определялся как высшее должностное лицо и глава исполнительной власти (а не глава государства);
- 2) не обладал (как в действующей Конституции 1993 г.) полномочиями определять основные направления внутренней и внешней политики;
- 3) не имел права роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета;

4) не участвовал в назначении членов Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генерального Прокурора, Председателя Центрального банка;

5) был обязан представлять не реже одного раза в год доклады Съезду народных депутатов о выполнении принятых Съездом и Верховным Советом социально-экономических и иных программ (кроме ежегодных посланий), причем Съезд мог потребовать внеочередного доклада.

Помимо этого указы и распоряжения Президента мог отменить Съезд, а на основании заключения Конституционного Суда и Верховный Совет (причем последний был вправе приостанавливать действие указов и распоряжений до разрешения вопроса Конституционным Судом). Несмотря на то, что Президент являлся главой исполнительной власти, Совет Министров - Правительство было подотчетно Съезду, Верховному Совету и Президенту, а Съезд и Верховный Совет осуществляли контроль за деятельностью всех подотчетных им государственных органов.

Решение об отставке Правительства принималось Съездом или Верховным Советом путем выражения недоверия Правительству, либо Президентом по своей инициативе с согласия Верховного Совета. В Конституции 1978 г. было также закреплено, что Верховный Совет давал согласие на назначение министров иностранных дел; обороны, безопасности и внутренних дел (ч. 3 ст. 108). Президент представлял Верховному Совету предложения об образовании, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов и ведомств Российской Федерации (ч. 6 ст. 121.5). Принципиально иными были основания и порядок отрешения Президента от должности. Предусматривалась должность вице-президента.

Конституция 1993 г. внесла существенные изменения в статус Президента, его полномочия, что и будет рассмотрено в последующих параграфах.

2. Система государственной законодательной власти в РФ

3. Система органов государственной власти в субъектах РФ, как и в Российской Федерации, строится на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Эти положения закреплены в 10 статье Конституции Российской Федерации. Наш проект рассматривает законодательную власть, как один из самых открытых и демократичных институтов России. Законодательная власть в Российской Федерации представлена Федеральным Собранием, которое состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ (от представительного и исполнительного органов государственной власти). Госдума состоит из 450 депутатов. Государственная Дума и Совет Федерации проводят заседания раздельно. Они избирают из своего состава Председателя его заместителей, в обязанности которых входит проведение заседаний и установка внутреннего распорядка. Несмотря на то, что Конституция РФ закрепляет разделение властей, некоторые рычаги влияния на исполнительную и судебную власть все же остаются. Законодательная власть может влиять на высшую судебную власть, Счетную палату, исполнительную власть путем назначения высшего руководства этих властей или выражения недоверия и т.д. Депутаты являются одним из самых многочисленных звеньев в цепочке принятия законов. Депутатом может стать любой гражданин РФ старше 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Члены Госдумы работают на профессиональной постоянной основе, получают жалования и другие преференции, связанные с их работой. Они не могут находиться на госслужбе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой деятельности. Получая статус депутата или члена Совета Федерации, человек приобретает неприкосновенность (право на защиту от уголовного и административного преследования). Лишить депутата или члена Совета Федерации неприкосновенности может только соответствующая палата по представлению Генерального прокурора. Представители региональных, муниципальных парламентов

таким правом не обладают. Государственная Дума и, соответственно, депутаты избираются сроком на 5 лет. До 2008 года этот срок был меньше - 4 года. Также с 2005 года повышен проходной барьер, который помогает отсеивать мелкие партии, а с 2008 года депутаты Государственной думы избираются по пропорциональной системе. Таким образом, только активные члены партии могут быть включены в списки. Самовыдвижение на выборах федерального масштаба отменено.

3. Система государственной исполнительной власти в РФ.

Несмотря на то что органы государственной власти весьма разнообразны, в своей совокупности они представляют собой **единую систему**, олицетворяющую государственную власть. Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия всех властных органов возложено на Президента РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ).

Существует несколько вариантов систематизации органов государственной власти.

1. Федеративная форма территориального устройства России обуславливает разделение всей совокупности ее органов государственной власти на две системы и существование относительно независимых друг от друга федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Федеральные органы государственной власти осуществляют полномочия в рамках предметов исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Их деятельность охватывает собой всю территорию Российской Федерации, а их решения обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений в России. Осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации обеспечивают Президент РФ и Правительство РФ (ч. 4 ст. 78 Конституции РФ).

Федеральные органы государственной власти сгруппированы в систему, представляющую собой согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих ветвей, систему взаимных сдержек и противовесов (постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П). К числу федеральных органов относятся Президент РФ, Федеральное Собрание России (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и федеральные суды общей юрисдикции, Высший Арбитражный Суд РФ и иные арбитражные суды, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, прокуратура РФ, Конституционное Собрание, ЦИК РФ. Установление их системы, порядка организации и деятельности, а также их формирование относятся к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ).

Надо отметить, что в Российской Федерации предпринимались шаги по регламентации системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти в едином законодательном акте. В 1994 г. был разработан проект федерального закона «О концепции кодекса законов о федеральных органах государственной власти». Им предусматривалось принятие 48 федеральных конституционных законов и федеральных законов, закрепляющих конституционные полномочия, осуществляемые Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ, всеми органами исполнительной власти Российской Федерации, судами. Однако идея разработки данного кодекса не получила поддержки в Государственной Думе.

Органы государственной власти субъектов РФ функционируют в каждом из входящих в состав России субъектов. Их полномочия касаются предметов ведения субъектов РФ и той части предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, которые

отнесены федеральным законом к компетенции субъекта РФ. Вне предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ они обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ).

В отличие от федеральных органов государственной власти органы государственной власти субъектов РФ принимают решения, которые обязательны для государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений в рамках соответствующего субъекта.

Закон об общих принципах организации органов власти субъектов РФ определяет, что систему органов государственной власти субъекта РФ составляют законодательный (представительный) орган, высший исполнительный орган, иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ (ст. 2 указанного Закона). К последним могут быть отнесены конституционные (уставные) суды, мировые судьи, уполномоченные по правам человека, контрольно-счетные палаты и иные специализированные органы. Кроме того, в соответствии с Законом об основных гарантиях избирательных прав формируются и функционируют избирательные комиссии субъектов РФ (ст. 23 указанного Закона).

Как указал Конституционный Суд РФ, закрепляя в законе общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и конкретизируя их, федеральный законодатель ограничен в своем усмотрении конституционными положениями об организации власти в Российской Федерации как демократическом, федеративном и правовом государстве; субъекты РФ, в свою очередь, самостоятельно устанавливая систему органов государственной власти, действуют в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и указанными общими принципами; они не вправе осуществлять данное правомочие в ущерб единству системы государственной власти в Российской Федерации и должны реализовывать его в тех правовых границах, которые определены Конституцией РФ и принятыми на ее основе федеральными законами (постановление от 21 декабря 2005 г. № 13-П).

2. В демократических государствах органы государственной власти строятся на основе принципа разделения власти. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть в России осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Сообразно этому на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ выделяются законодательные, исполнительные и судебные органы.

Федеральным законодательным органом является Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации, состоящее из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Субъекты РФ формируют **собственные законодательные органы**, различные по наименованию и структуре, исходя из исторических, национальных и иных традиций (Государственное Собрание — Курултай Республики Башкортостан, Народный Хурал Республики Бурятия, Государственный Совет — Хасэ Республики Адыгея и т. д.).

Система федеральных исполнительных органов включает в себя Правительство РФ и иные органы исполнительной власти, состав и структура которых определяются Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ (ч. 1 ст. 112 Конституции РФ). К числу последних относятся федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства¹. В **систему исполнительных органов субъектов РФ** входят высшие должностные лица субъектов РФ (президенты республик; губернаторы, главы администраций других субъектов), а также правительства (кабинеты министров, администрации).

Судебные органы (суды) объединяются в судебную систему. Согласно Закону «О судебной системе Российской Федерации» ее составляют федеральные суды и суды субъектов РФ. К **федеральным судам** относятся Конституционный Суд РФ; Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов

федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов РФ, составляющие систему федеральных арбитражных судов. **Судами субъектов РФ** являются их конституционные (уставные) суды и мировые судьи (ч. 3, 4 ст. 4 указанного Закона).

В отечественной системе государственной власти есть органы, которые не вписываются в рамки традиционной триады ветвей власти. М. В. Баглай именует их «федеральные органы государственной власти с особым статусом». В юридической литературе высказываются мнения о существовании президентской, прокурорской, контрольной (надзорно-контрольной) и других ветвей власти, функционирующих одновременно с законодательной, исполнительной и судебной.

3. Организационно-правовая связь между органами государственной власти, относящимися к различным государственно-территориальным уровням и ветвям власти, неодинакова. Она может строиться на децентрализованных или централизованных началах. **Децентрализованной системой**, объединенной не субординационными узлами, а лишь функциональной взаимосвязью органов, ее составляющих, является система законодательных органов России и ее субъектов.

Аналогичным образом конструируются взаимоотношения между Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ. Они не являются друг для друга вышестоящей или нижестоящей инстанциями и в своей совокупности представляют собой децентрализованную систему конституционного правосудия.

Не имеют субординационной взаимосвязи друг с другом Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, Счетная палата РФ и контрольно-счетные палаты субъектов РФ.

Отдельные виды органов государственной власти организуются как **централизованные системы**. В них выделяются звенья (инстанции), выстроенные по иерархическому принципу. Органы, возглавляющие такие системы, характеризуются как высшие.

Непосредственно в Конституции РФ высшими органами названы Верховный Суд РФ (ст. 126) и Высший Арбитражный Суд РФ (ст. 127). Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ рассматриваются как судебные органы, высшие по отношению к другим судебным инстанциям, осуществляющим судопроизводство соответственно по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по разрешению экономических споров (определение от 12 марта 1998 г. № 32-0). В системах этих судебных органов, помимо первой, имеются апелляционная, кассационная и надзорная инстанции, которые по основаниям, указанным в ГПК РФ, АПК РФ и УПК РФ, могут пересматривать принятые судебные акты в целях исправления судебных ошибок. Надо заметить, что мировые судьи, являющиеся органами власти субъектов РФ, включены в иерархически выстроенную систему судов общей юрисдикции и рассматривают гражданские, административные и уголовные дела по первой инстанции в рамках своей компетенции.

Среди федеральных исполнительных органов высшим звеном является Правительство РФ. Центральное звено составляют министерства, службы и агентства. Последние, в свою очередь, могут создавать территориальные (местные) органы в субъектах РФ, их административно-территориальных единицах. Как констатировал Конституционный Суд РФ, исходя из специфики конкретных управленческих задач, целесообразности и экономической эффективности, территориальную сферу деятельности этих органов (территория субъекта РФ, регион) и их наименование (территориальные, региональные, межрегиональные, бассейновые и т. п.) самостоятельно определяет Правительство РФ, что не меняет их предназначения как звеньев (подразделений на местах) соответствующих федеральных органов исполнительной власти (определение от 13 января 2000 г. № 10-0).

Руководство отдельными органами исполнительной власти (МВД России, МИД России, Минобороны России и др.) осуществляет Президент РФ, являющийся высшим органом для них.

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

Во главе единой централизованной системы органов прокуратуры РФ находится Генеральная прокуратура РФ, возглавляемая Генеральным прокурором РФ (ст. 11 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Как вышестоящие и нижестоящие органы соотносятся друг с другом избирательные комиссии различного уровня. Жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов РФ и других нижестоящих комиссий вправе рассматривать ЦИК РФ (ст. 21 Закона об основных гарантиях избирательных прав).

Единую централизованную систему с вертикальной структурой управления представляет собой и Центральный банк РФ, в систему которого входят центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры и другие организации (ст. 83 Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

1. 2 Лекция №2 (2 часа).

Тема: «Сущность местного самоуправления, цели и задачи»

1.2.1Вопросы лекции:

1. Понятие, целевое закрепление.
2. Правовые основы местного самоуправления
3. Территориальные основы местного самоуправления
4. Организационные основы местного самоуправления
5. Финансовые основы местного самоуправления

1.2.2 Краткое содержание вопросов:

1. Понятие, целевое закрепление.

Типичным примером является ситуация с двумя базовыми земельно-правовыми категориями: целевое назначение и разрешенное использование. Нормативное закрепление данных правовых понятий, руководствуясь которыми земельный фонд Российской Федерации должен подразделяться на категории с дифференцированным правовым режимом, невелико. В первую очередь следует выделить ст. 7 Земельного кодекса РФ, согласно которой земли в России по целевому назначению подразделяются на семь категорий и "используются в соответствии с установленным для них целевым назначением". Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и "разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий", общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются специальными федеральными законами. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Заметим, что ЗК РФ содержит множество бессодержательных формулировок (например, в п. 3 ст. 5 "собственники земельных участков - лица, являющиеся собственниками земельных участков"), но не делает даже попытки раскрыть суть базовых процедур, определяющих отнесение огромных земельных массивов к определенным категориям земель и устанавливающих содержание прав и обязанностей сотен тысяч правообладателей таких земельных участков.

Как видно из приведенной нормы, ЗК РФ не определяет, кем устанавливается разрешенное использование отдельно взятого земельного участка (или категории земель) и чем лицо при этом руководствуется. Ответ на данный вопрос мы обнаружим в Градостроительном кодексе РФ (далее - ГрадК РФ). Так, ст. 37 ГрадК РФ устанавливает следующие виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства: основные виды разрешенного использования; условно разрешенные виды использования; вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Из анализа других норм ГрадК РФ следует, что указанные виды разрешенного использования земельных участков и объектов недвижимости устанавливаются градостроительными регламентами, входящими составной частью в правила землепользования и застройки - муниципальный правовой акт.

Из этого вытекают как минимум два принципиальных вывода. Во-первых, если в отдельно взятом муниципальном образовании не приняты правила землепользования и застройки, то и никаких видов разрешенного использования там быть не может (поскольку ГрадК РФ, ЗК РФ и иные федеральные законы не предусматривают иного варианта установления видов разрешенного использования, чем посредством градостроительного зонирования, градостроительных регламентов и правил землепользования и застройки).

Во-вторых, на многие земельные участки, находящиеся в составе различных категорий земель, действие градостроительных регламентов не распространяется (например, в границах территорий общего пользования или занятых линейными объектами). Параметры и виды их использования определяются иными федеральными законами и подзаконными актами (ч. 4 ст. 36 ГрадК РФ). Так, согласно п. 2 ст. 5 Федерального закона от 08.11.2007 N 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" автомобильные дороги в зависимости от вида разрешенного использования подразделяются на автомобильные дороги общего пользования и автомобильные дороги необщего пользования.

В-третьих, для большинства категорий земель градостроительные регламенты не устанавливаются (для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон). Учитывая, что, например, для сельскохозяйственных угодий процедура (а уж тем более ее содержание) определения разрешенного использования нормативно не установлена, весьма затруднительно исполнить требование п. 3 ст. 9 Федерального закона от 24.07.2002 N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", согласно которому "минимальный срок аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий устанавливается законом субъекта Российской Федерации в зависимости от разрешенного использования сельскохозяйственных угодий, передаваемых в аренду". В данном случае совершенно непонятно, какие органы публичной власти и по какой процедуре будут определять это разрешенное использование.

2. Правовые основы местного самоуправления

. ПОНЯТИЕ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление - это «организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения». Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в своей совокупности составляют основы местного самоуправления. Одной из таких важнейших основ является правовая основа местного самоуправления.

Правовая основа местного самоуправления представляет собой систему нормативных правовых актов обеспечивающих эффективное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации. Правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации составляют:

Европейская хартия местного самоуправления; Конституция Российской Федерации; федеральные законы, акты Президента и Правительства Российской Федерации;

конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации; уставы и другие нормативные правовые акты муниципальных образований, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

2. МЕЖДУНАРОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Согласно ст. 15 Конституции Российской Федерации «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Одним из таких актов международного права, важнейшим элементом правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации является подписанная от имени Российской Федерации 28 февраля 1996 года, ратифицированная Федеральным собранием Российской Федерации (Федеральный закон от 11.04.98 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления») и вступившая в силу для Российской Федерации с 01 сентября 1998 года Европейская хартия местного самоуправления, разработанная и принятая Советом Европы 15 октября 1985 года.

Европейская хартия местного самоуправления дает понятие местного самоуправления (ст. 3), устанавливает общие принципы закрепления компетенции самоуправления (ст. 4), закрепляет гарантии защиты территории местным самоуправлением (ст. 5), право местного самоуправления определять свои внутренние административные структуры (ст. 6). Кроме того, она включает положения об условиях осуществления полномочий на местном уровне (ст. 7), об источниках финансирования органов местного самоуправления (ст.9), об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления (ст.8), а также закрепляет право органов местного самоуправления на объединение (ст. 10) и право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий (ст.11).

При этом Европейская хартия местного самоуправления устанавливает обязательства государств, подписавших ее, в том числе Российской Федерации. Так, согласно ст. 2 «принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства». Российская Федерация как участник этого договора обязуется соблюдать установленный ст. 12 минимальный уровень гарантий организации и деятельности местного самоуправления на своей территории. Европейская хартия местного самоуправления устанавливает обязанность

государств - членов Совета Европы, в том числе Российской Федерации, направлять Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую

информацию о законодательных положениях и иных мерах, предпринятых для того, чтобы соответствовать Европейской хартии местного самоуправления.

Таким образом, Европейская хартия местного самоуправления, являясь базовым элементом правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливает не только основные принципы и положения правового регулирования местного самоуправления, но и минимально необходимые рамки по составу и содержанию остальных элементов правовой основы: Конституции Российской Федерации, федеральных законов по вопросам местного самоуправления и др.

3. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституция Российской Федерации как основной закон государства занимает особое место в правовой основе местного самоуправления. В ней устанавливаются основные принципы организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации, «намечаются основные контуры устройства самой близкой к населению власти - органов местного самоуправления», закрепляются общие принципы построения и функционирования муниципальной власти, единые для всей системы местного самоуправления в Российской Федерации.

Прежде всего, согласно ст. 12 «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление». Конституция Российской Федерации содержит специальную главу о местном самоуправлении из четырех статей (ст. 130-133), а, кроме того, ряд положений содержится в ст. 8, 9, 15, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46. 68 Конституции Российской Федерации. С точки зрения организации и принципов местного самоуправления наибольшее значение имеют следующие конституционные положения:

- местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно;
- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;
- местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью
- местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления;
- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно;
- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

В Конституции Российской Федерации содержатся и другие важные положения, раскрывающие сущность, формы и гарантии местного самоуправления. Так, устанавливается, что оно осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Раскрывая содержание самостоятельности. Конституция указывает на основные предметы ведения органов местного самоуправления:

- управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- установление местных налогов и сборов;
- осуществление охраны общественного порядка;
- иные вопросы местного значения.

Конституцией Российской Федерации закреплены следующие гарантии местного самоуправления:

- право на судебную защиту;
- право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решения, принятых органами государственной власти;
- запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Ставя органы местного самоуправления вне системы органов государственной власти, Конституция Российской Федерации в то же время допускает возможность наделения этих органов отдельными государственными полномочиями. В таких случаях им должны быть переданы необходимые материальные и финансовые средства, а реализация полномочий - контролироваться государством.

3. Территориальные основы местного самоуправления

В целях обеспечения самостоятельности населения в решении вопросов местного значения Конституция РФ и Федеральное законодательство определяют территориальные основы местного самоуправления.

Территориальные основы местного самоуправления – это совокупность норм права, регулирующих порядок формирования и состав территории муниципального образования, установления и изменения его границ.

Местное самоуправление обладает территориальным верховенством в пределах границ муниципального образования. Этот принцип находит свое выражение в положениях Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹.

Согласно ст. 131, п. 1 Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и других территориях. Конкретизация конституционного положения происходит на основе закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», где закреплено, что местное самоуправление осуществляется в пределах территорий муниципальных образований – городских, сельских поселений, нескольких населений, объединенных общественных территорий, сельских округов. При этом законодатель исходит из того, что местное самоуправление должно осуществляться на всей населенной территории муниципального образования.

Муниципальное образование – это городское, сельское поселение, нескольких поселений, объединенных общей территорией, часть поселений либо иная населенная территория, предусмотренная действующим законодательством, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные местное самоуправление.

К числу территориальных основ местного самоуправления Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» относит следующие виды земель, составляющих территорию муниципального образования:

- городских, сельских поселений;
- общего пользования;
- рекреационные зоны – зоны отдыха и туризма;
- необходимые для размещения населения;
- промышленные земли.

Выделяют следующие принципы территориальной организации муниципальных образований в РФ:

- поселенческий – муниципальные образования, создаваемые в городских, сельских поселениях или на их части;
- территориально-поселенческий – муниципальные образования, создаваемые нескольких поселений, объединенных общей территорией;

4. Финансовые основы местного самоуправления

Статья 132 Конституции РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделяют органы местного самоуправления правом самостоятельно формировать и исполнять местные бюджеты.

Местное самоуправление осуществляется в поселениях и территориях по статусу ниже уровня субъекта РФ, т. е. в городах, районах, поселках и других поселениях, именуемых муниципальными образованиями, в соответствии с законодательством субъекта РФ и уставами конкретных муниципальных образований.

Предметы ведения местного самоуправления определены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и включают вопросы местного значения, которые реализуются исключительно на местном уровне, и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Государственные полномочия закрепляются за местным уровнем только федеральным законом или законом субъекта РФ.

Муниципальное образование - это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселений или иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Под муниципальными финансами, как правило, понимается совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением. С этой точки зрения муниципальные финансы могут образовываться из трех основных источников:

1) государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;

2) собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т. п.), местных налогов;

3) заемных средств или муниципального кредита.

Муниципальные финансы (местные финансы) - это система экономических (денежных) отношений, связанных с аккумулярованием части стоимости совокупного общественного продукта посредством ее перераспределения и использования денежных средств в соответствии с функциями, возложенными на местные органы власти и управления.

В России в состав муниципальных финансов включаются финансы городов, районов, поселков и других населенных пунктов. В странах с федеративным устройством в состав муниципальных финансов могут включаться не только финансы местных органов самоуправления, но и финансы республиканских, краевых, окружных органов управления.

Муниципальные финансы имеют социально-экономическую сущность, идентичную общегосударственным финансам, и существуют не как параллельные, а соотносятся как часть и целое, так как муниципальные финансовые отношения имеют лишь более узкую сферу перераспределительных отношений. В связи с этим все основные сущностные характеристики более общей категории «финансы» характерны и для муниципальных финансов, которые являются частью финансовой системы государства. Это также касается и выполняемых муниципальными финансами функций.

Муниципальные финансы, так же как и финансы в целом, выполняют следующие функции: распределительную, регулируемую и контрольную.

От степени обеспеченности финансовыми ресурсами муниципального образования зависит выполнение финансовых гарантий программ по развитию здравоохранения, образования, социального обеспечения, культуры, а также инвестиций в производственную и социальную сферы.

Система муниципальных финансов включает в себя следующие звенья: местные бюджеты, внебюджетные фонды местного значения, финансы предприятий, находящихся в собственности местных органов власти, муниципальный кредит

1. 3 Лекция №3 (2 часа).

Тема: «Основы территориального общественного самоуправления»

1.3.1 Вопросы лекции:

1. Правовая, организационная, экономическая и территориальные основы территориального общественного самоуправления
2. Принципы функционирования и функции территориального общественного самоуправления
3. Этапы организации территориального общественного самоуправления на территории

1.3.2 Краткое содержание вопросов:

1. Правовая, организационная, экономическая и территориальные основы территориального общественного самоуправления

Правовую основу территориального общественного самоуправления составляют Конституция Российской Федерации, законодательство РФ, правовые акты субъектов РФ, правовые акты органов местного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление является одним из элементов системы местного самоуправления. Местное самоуправление прошло определенный путь с 1991 года. Именно тогда был принят Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации».

В настоящее время первым основополагающим элементом правовой основы ТОС должен быть назван Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятый Государственной Думой РФ 12 августа 1995 года. Правовой статус территориального общественного самоуправления точно определен наименованием статьи 27 данного Закона и ее первым пунктом: «территориальное общественное самоуправление - это форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, основанная на самоорганизации граждан по месту их жительства. Предметом своей деятельности ТОС имеет вопросы местного значения, но при этом, не являясь формой власти, не принимает общеобязательные решения, а осуществляет собственные инициативы в этих вопросах, направленные на решение конкретных задач в обеспечение собственной жизнедеятельности.

Закон Нижегородской области «Об организации местного самоуправления в Нижегородской области» от 8 апреля 1996 г. содержит так же, как и Федеральный Закон, только одну статью (ст. 26), посвященную территориальному общественному самоуправлению, которая является почти точной копией статьи 27 Федерального закона. Поэтому следует обратиться к Уставу Нижегородской области, в котором также очень кратко в статье 57 сказано о том, что «органы местного самоуправления могут передавать органам территориального общественного самоуправления часть своих функций, заключать с ними договоры (соглашения)». Здесь также следует отметить стремление законодателя обеспечить местным органам власти самостоятельность в решении данного вопроса.

В соответствии с Конституцией РФ, Законом «О местном самоуправлении РФ» и Временным Положением «О территориальном общественном самоуправлении в г.

Нижнем Новгороде» для осуществления Советами общественного самоуправления исполнительно - распорядительных функций на территории микрорайонов:

. Главам районных администраций г. Нижнего Новгорода необходимо рассмотреть вопрос о передаче на договорной основе Советам общественного самоуправления некоторых исполнительно - распорядительных функций:

право выступать заказчиками по благоустройству и озеленению территории микрорайонов с использованием собственных денежных средств и средств, выделенных на эти цели из городского или районного бюджета;

участвовать в согласовании при отводе земельных участков под временные сооружения (рынки, киоски, гаражи, автостоянки, места для парковки);

осуществлять контроль за соблюдением правил торговли, чистоты и порядка, санитарно-гигиенических норм в сфере торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения;

право взимания ежедневных сборов за право уличной торговли на территории микрорайонов с распределением полученных средств между Советом и районной администрацией по заключенному соглашению.

Этот закон, не регулируя властные отношения, должен определить механизм осуществления двух конституционных прав человека в их единстве: право на объединение по месту жительства и право на осуществление местного самоуправления непосредственно гражданами. Законопроект раскрывает порядок учреждения органов территориального общественного самоуправления, их государственную регистрацию, права, предпринимательскую, хозяйственную и издательскую деятельность, обеспечение законности на территории действия органа и порядок перерегистрации действующих органов территориального общественного самоуправления до вступления в силу настоящего Закона.

Принятие новой Конституции Российской Федерации, признание прав и свобод гражданина высшей ценностью и закрепление принципов разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации потребовали нового осмысления политико-правовой природы территориального общественного самоуправления в условиях действия новой Конституции Российской Федерации, как базового института российского гражданского общества, и на этой основе решения вопроса разграничения в переурегулировании норм статей 80-86 между федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации.

В предложенном проекте Федерального закона представлено 5 глав.

В первой главе даны основные понятия (территориальное общественное самоуправление, орган ТОС, общественные интересы, собрания и т.д.). Здесь же определены правовое положение органа ТОС и предмет правового регулирования - права граждан РФ на собрания и на объединение по месту жительства для защиты общественных интересов. Во второй главе законопроекта расписан порядок учреждения органов ТОС, устав, государственная регистрация, ликвидация органа ТОС, права органа ТОС, в т.ч. право собственности. Третья глава регламентирует порядок проведения собраний, их подготовку, вынесение решений. Гарантiam территориального общественного самоуправления посвящена вся четвертая глава законопроекта, где подробно описаны принципы взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления, органами надзора и контроля. В заключительной пятой главе расписан механизм вступления в силу данного законопроекта.

Необходимо разработать некоторые нормативные правовые акты для реализации Закона «Об общих принципах организации территориального общественного самоуправления», а именно:

Территориальное общественное самоуправление в городе Нижнем Новгороде, является формой осуществления местного самоуправления и призвано содействовать реализации

прав и свобод граждан, их самостоятельности в решении вопросов развития территории. Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется уровнем развития его правовой основы. Совершенствование местного самоуправления на этапе реального реформирования невозможно без детальной разработки законодательного регулирования всех аспектов общественных отношений его деятельности. Полноценное развитие законодательства о местном самоуправлении является также залогом развития демократии в нашей стране, создания правового государства.

2. Принципы функционирования и функции территориального общественного самоуправления

Под территориальным общественным самоуправлением (далее — ТОС) понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на определенной части территории (города, поселения) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения непосредственно или через создаваемые ими органы территориального общественного самоуправления. Правовую основу территориального общественного самоуправления в настоящее время составляют следующие нормативно-правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации (ст. 130 закрепляет возможность осуществления местного самоуправления путем других форм прямого волеизъявления граждан);
- 2) Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 27);
- 3) Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
- 4) местные нормативные акты.

В соответствии с ст. 27 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территориальное общественное самоуправление (ТОС) может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Конкретная территория, на которой действует ТОС, устанавливается по предложению жителей соответствующей территории исходя из исторических, культурных, социально-экономических и иных признаков целостности территорий. В границах территории, на которой образовано территориальное общественное самоуправление, не может быть учреждено более одного территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением путем проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Коллегиальные органы территориального общественного самоуправления могут быть образованы в виде комитетов или советов микрорайонов, улиц, кварталов, домов.

Единоличные органы территориального общественного самоуправления могут быть представлены председателями квартальных, уличных, дворовых комитетов. При небольшом числе жителей могут быть избраны старшие по подъезду, по дому, улице. При организации ТОС необходимо учитывать, что органы ТОС могут создаваться только по инициативе населения, а их компетенция определяется самими гражданами. Границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются представительным органом поселения по предложению жителей, проживающих на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного

самоуправления представительным органом местного самоуправления соответствующего поселения (постановлением председателя представительного органа). **Совет территорий** – это орган территориального общественного самоуправления (комитеты, советы и т.д.), которые проводят собрания или конференции граждан по месту жительства.

Орган территориального общественного самоуправления избирает из своего состава председателя, заместителя, может образовывать комиссии, группы по основным направлениям своей деятельности.

Состав	Совета	территории	№	—
—	Председатель	Совета территории	—	депутат по избирательному округу
—				заместитель
—				секретарь
—				уличкомы
—	директора школ, библиотек, заводов, участковые уполномоченные полиции, соц. работники, руководители ТСЖ, РЭУ, ...магазинов....и т. д.			
Всего	ТОСов	в	Белгородском	районе:
—	по	количеству	сельских	поселений;
—	3 городских поселения можно разбить на несколько	ТОСов	(улица, многоквартирный дом	и т.д.);
—		в	микрорайонах	ИЖС.

Высшим руководящим органом ТОС является собрание или конференция граждан. В осуществлении территориального общественного самоуправления могут принимать участие граждане, проживающие на соответствующей территории и достигшие 16-летнего возраста. Любой гражданин имеет право быть инициатором и участвовать в учреждении ТОС на той территории, где он проживает, принимать участие в собраниях (конференциях) граждан, проводимых территориальным общественным самоуправлением, избирать и быть избранным в органы территориального общественного самоуправления, получать информацию об их деятельности, осуществлять контроль за деятельностью органов территориального общественного самоуправления.

На официальном сайте «Белгородского района» и сайтах поселений должен быть размещен — РЕЕСТР ТОСов, место размещения ТОСов, контактные телефоны председателей ТОСов, границы ТОСов.

Регулярно проводится встречи жителей микрорайонов с представителями предприятий, организаций и руководством администрации поселения, администрации Белгородского района. На встречах уточнить составы сформированных ранее советов территорий, утвердить план совместной работы на определенный период, определить проблемные вопросы для совместного решения, о местах размещения информационных стендов. Основной целью создания органов территориального общественного самоуправления является решение вопросов местного значения, за исключением вопросов, отнесенных законодательством к компетенции органов местного самоуправления, исходя из интересов населения соответствующей территории на основе действующего законодательства.

ТОС может выполнять следующие функции:

- изучение социально-экономических потребностей населения, проживающего на соответствующей территории, подготовка и разработка предложений по их обеспечению;
- осуществление общественного контроля за эксплуатацией и ремонтом жилищного фонда и благоустройством территории, за торговым и бытовым обслуживанием населения, участие в организации и проведении работ по благоустройству территорий;
- оказание содействия правоохранительным органам в охране правопорядка и профилактике правонарушений;
- участие в проведении культурно-массовых и спортивных мероприятий, а также организации досуга населения, просветительская работа;
- социальная работа с неблагополучными семьями, инвалидами, детьми и молодежью,

лицами пожилого возраста, семьями погибших воинов, многодетными семьями, лицами, оказавшимися в трудной жизненной ситуации;
 — организация участия населения в акциях милосердия и благотворительности, оказания помощи социально не защищенным категориям граждан;
 — организация участия населения в обеспечении сохранности мест общего пользования объектов жилищного фонда;
 — организация участия населения в работах по санитарной очистке, благоустройству, озеленению и содержанию зеленых насаждений и цветников, детских площадок в границах территории ТОС;
 — участие в разработке предложений по развитию соответствующих территорий;
 — обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления с жителями соответствующей территории;
 — иные функции, не исключенные законодательными и иными правовыми актами из компетенции ТОС и не отнесенные к компетенции других органов.

Перечень основных направлений деятельности ТОС должен быть изложен в уставе территориального общественного самоуправления.

Организацию собрания или конференции осуществляет инициативная группа жителей соответствующей территории в количестве не менее 5 человек. Инициативная группа письменно обращается в представительный орган с предложением установить границы территории, на которой предполагается осуществление территориального общественного самоуправления, и представляет план (схему) территории с указанием его границ. Представительный орган в месячный срок со дня получения ходатайства устанавливает границу территории для осуществления территориального общественного самоуправления либо предлагает иной обоснованный вариант территории с указанием ее границы.

Границы ТОС подлежат рассмотрению и утверждению на очередном заседании городского (земского) собрания поселения с участием представителей ТОС. Представительный орган отказывает в утверждении границ ТОС в случае, если в указанных границах уже зарегистрирован ТОС либо данные границы уже установлены по предложению другой инициативной группы.

Устав ТОС принимается на собрании или конференции жителей, учреждающих ТОС. Собрание (конференция) как высший руководящий орган ТОС созывается комитетом, советом или инициативной группой. Периодичность проведения собраний (конференций) граждан устанавливается уставом ТОС. Решения собрания, конференции оформляются протоколом. Итоги проведения собрания, конференции граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию) — с учетом требований статьи 29 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.

Финансовые ресурсы территориального общественного самоуправления состоят из собственных, заемных, а также средств, передаваемых им из бюджета (района, поселения) под определенные цели в пределах полномочий, установленных законодательством. Собственные финансовые ресурсы образуются за счет доходов от экономической деятельности органов территориального общественного самоуправления, добровольных взносов и пожертвований предприятий, организаций, учреждений и граждан, а также других не запрещенных действующим законодательством поступлений.

3. Этапы организации территориального общественного самоуправления на территории

Местное самоуправление, несомненно, является основой для развития гражданского общества в России. Под гражданским обществом понимается система внегосударственных общественных отношений и институтов, дающих возможность человеку реализовывать его гражданские права и выражающих разнообразные потребности, интересы и ценности

членов общества.¹ С точки зрения социологии составными частями гражданского общества, как правило, выступают семья, социальные группы, общественные организации, а также органы общественного самоуправления.

Одной из форм реализации права граждан на местное самоуправление является территориальное общественное самоуправление. Институт территориального общественного самоуправления это показатель правового государства и гражданского общества с самостоятельным населением, которое активно проявляет себя в жизни общества и государства.

Актуальность темы диссертационного исследования.

На сегодняшний день большое значение приобретает распространение демократических начал, расширение форм участия граждан в решении местных дел, в том числе и территориального

1 Магомедов К.О. Гражданское общество и государство. - М., 1998. - С. 23. общественного самоуправления. Именно органы ТОС позволяют сократить разрыв между властью и населением, дают жителям реальную возможность изменить сложившуюся проблемную ситуацию и тем самым ощутить собственную значимость. Например, начиная с 1990 г. в городе Саратове было создано 53 субъекта ТОС, а к 2008 г. активно осуществляли свою деятельность 34 субъекта ТОС, что свидетельствует о востребованности данного социального института.²

Обоснование территориального общественного самоуправления содержится в федеральных законах, в законодательной базе системы местного самоуправления и других нормативно-правовых актах.

В современных российских условиях создается и укрепляется правовая база территориального общественного самоуправления. Так, с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» начался новый этап реформирования институтов местного самоуправления и территориального общественного самоуправления. Данный закон создал необходимые правовые условия, позволяющие привлекать жителей к управлению муниципальным образованием и решению вопросов местного значения.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев неоднократно отмечал: «С 2009 года закон о местном самоуправлении будет работать в полном объеме, начнется реализация его основной идеи - большинство вопросов жизнеобеспечения должно решаться на местном, то есть на

2 Информационный бюллетень по вопросам реализации Федерального закона от 6 10.2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации на территории Саратовской области»- Саратов, 2008. - Вып. 17,- С. 238. городском и поселенческом уровне».³ Право граждан участвовать в решении общественных дел является составной частью демократических принципов. Это право может быть осуществлено гражданами в рамках закона, самостоятельно, под свою ответственность и наиболее непосредственным образом через местное самоуправление и его социальные институты.

Вместе с тем для развития институтов гражданского общества недостаточно создание только правовых условий, необходимо, чтобы они сопровождались социальными изменениями и изменениями в сознании граждан. Однако, в правовом сознании населения до сих пор существуют некие стереотипы, согласно которым местное самоуправление - это не форма осуществления народом своей власти, а всего лишь продолжение или низшая ступень федеральных органов государства. Как показывают общероссийские опросы ВЦИОМ от декабря 2005 года, большая часть населения страны (а именно 46 %) отождествляют местное самоуправление с «представительством государства на местах, предназначенное для исполнения распоряжений государственной власти».⁴

Востребованность форм прямого волеизъявления граждан является не только показателем развития демократии в государстве, но и системообразующим институциональным фактором социума. У современных органов муниципального управления практически отсутствуют возможности решать задачи территориального развития самостоятельно. В этой связи возрастает роль новых субъектов местного

3 Актуальные вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации на момент вступления в силу в полном объеме Федерального закона от 06.10.2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - М., 2008. — С.5.

4 Вызов Л.Г. Представление россиян о местном самоуправлении и его роли в системе власти. 1п1егпел. -ВЦИОМ, 2009. - С. 1. самоуправления - органов ТОС, заинтересованных в решении вопросов местного значения в целях повышения эффективности социально-экономического развития муниципальных территорий.

Образование новых отношений и институтов гражданского общества сопровождается рядом проблем, ключевой из которых является отсутствие эффективного механизма социального управления.

Проблемно развивается и территориальное общественное самоуправление, имеющее множество нерешенных вопросов. Дистанцирование органов ТОС от жителей свидетельствует о возрастающей тенденции отчуждения населения от власти, низкой общественно-политической активности жителей на фоне их правовой неграмотности. Граждане воспринимают органы ТОС либо как продолжение жесткой вертикали власти либо как формальную организацию, не влияющую на решение конкретных проблем; Одна из основных причин этого заключается в том, что» современная Россия' унаследовала систему территориальных местных сообществ, в большей степени сложившуюся в советский период и не имеющую требуемой субъектности. Необходимо формирование новой модели территориального общественного самоуправления с учетом социальной трансформации общества. Развитие территориального общественного самоуправления также ограничивают недостаточное участие молодежи, представляющей данную структуру как нечто несущественное. Нерешенным является вопрос четкого разграничения полномочий между органами местного самоуправления и территориального общественного самоуправления, а также наделение органов ТОС большей компетенцией.

Необходимость повышения качества управления местным территориальным сообществом, оптимальное сочетание управленческого воздействия со стороны властных структур и самоорганизации граждан обуславливают потребность исследований процессов становления и развития территориального общественного самоуправления как социального института и его роли в управлении территориями

1. 4 Лекция №4 (2 часа).

Тема: «Место территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления»

1.4.1Вопросы лекции:

1.Место территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления

- а) формы непосредственной демократии;
- б) территориальное общественное самоуправление;
- в) выборные и другие органы местного самоуправления;
- 1 г) ассоциации и союзы муниципальных образований.

1.4.2 Краткое содержание вопросов: Место муниципального управления в системе местного самоуправления

Согласно закону наличие выборных органов местного самоуправления муниципального образования является обязательным. Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения. Они управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Органы местного самоуправления организуют исполнение федеральных законов, указов Президента РФ, правовых актов субъектов РФ. Они оказывают содействие федеральным органам государственной власти, расположенным на их территории, и органам государственной власти субъектов РФ, осуществляют координацию деятельности органов ТОС.

Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими. Правовая регламентация муниципальной службы, включает требования к должности, статус муниципальных служащих, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой определяются уставом муниципального образования.

Органы и должностные лица местного самоуправления принимают или издают правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию этих актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования.

Следовательно, муниципальное управление представляет собой упорядочивающее воздействие органов местного самоуправления на муниципальное образование с целью повышения уровня и качества жизни населения.

Место и роль муниципального управления в местном самоуправлении определяется следующими характеристиками:

- а) муниципальное управление – определенный вид деятельности по осуществлению местного самоуправления, имеющий свои функции и компетенцию;
- б) муниципальное управление – деятельность специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как органы муниципального управления (в законодательстве - местного самоуправления);
- в) муниципальное управление – в основном исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного непосредственного руководства экономической, социальной, политической и духовной сферами муниципального образования;
- г) муниципальное управление – подзаконная деятельность, регламентируемая муниципальным правом.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что муниципальное управление осуществляют только органы муниципального управления, наделенные для этого соответствующими полномочиями, и соответственно выходит, что понятие “муниципальное управление” не тождественно понятию “местное самоуправление”. Понятие “местное самоуправление” гораздо шире по своему содержанию, т.к. включает в себя все формы реализации местного самоуправления (непосредственной демократии, ТОС, органы местного самоуправления), а муниципальное управление является только его частью, которая реализуется органами муниципального управления (рис.7.).

Система муниципального управления

Элементы системы муниципального управления

“Система управления представляет совокупность всех элементов, подсистем и коммуникаций между ними, а также процессов, обеспечивающих заданное функционирование организации”.^[15]

Для муниципального управления системное представление его компонентов, элементов и их взаимосвязей имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение, от того, что понимается под системой муниципального управления, какие и в каком порядке включаются в нее управленческие проявления, как они соотносятся между собой и реально взаимодействуют, следует, что является муниципальным управлением.

Прежде всего, имеется в виду, взаимосвязь субъекта муниципального управления (органов муниципального управления) с управляемой подсистемой (муниципальным образованием) (рис.8). Однозначно можно сказать, что определенный субъект муниципального управления не может существовать без соответствующих управляемых объектов (просто теряется смысл их существования вообще) и только в совокупности они образуют систему муниципального управления. Она охватывает:

- а) организацию и функционирование субъекта управления – органов муниципального управления (управляющую подсистему);
- б) структуру взаимосвязей управляющей системы с управляемым объектом – муниципальным образованием (прямые и обратные связи);
- в) компоненты управляемой подсистемы и их отдельные элементы, которые создают во взаимосвязи структуру управляемой подсистемы и непосредственно воспринимают управленческие воздействия.

1. 5 Лекция №5 (4 часа).

Тема: «Формы территориального общественного самоуправления»

1.5.1Вопросы лекции:

1. Принципы и функции территориального общественного самоуправления
2. Этапы организации территориального общественного самоуправления на территории

1.5.2 Краткое содержание вопросов:

Принципы местного самоуправления - основополагающие идеи, начала, лежащие в основе организации и функционирования местного самоуправления. К ним относятся:

1. Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения.
2. Организационное обособление местного самоуправления в системе управления (органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с законами).
3. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.
4. Соответствие полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.

7. Основы деятельности местного самоуправления.

Территориальная основа местного самоуправления - городские, сельские поселения и другие территории (города, посёлки, сёла, станицы, районы, округа и т.п.), территории муниципальных образований устанавливаются с учётом исторических и иных местных традиций и могут быть изменены только с учётом мнения населения соответствующих

территорий, при этом население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования, финансовой основой местного самоуправления является местный бюджет.

Правовой основой местного самоуправления являются законодательство о местном самоуправлении (см. п.2) и уставы муниципальных образований, которые принимаются представительными органами местного самоуправления или населением непосредственно и подлежат государственной регистрации.

8. Формы осуществления местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется гражданами путём местного референдума, муниципальных выборов, других форм прямого волеизъявления (собрания (сходы) граждан, обращения граждан, народная правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, другие формы), через выборные и другие органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления наделяются компетенцией по решению вопросов местного значения. Наличие выборных органов местного самоуправления является обязательным.

Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, и принимает решения коллегиально. В отдельных (малых) поселениях полномочия представительных органов местного самоуправления может осуществлять собрание (сход) граждан. Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования (выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования), должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления, а также иные органы и должностные лица местного самоуправления.

9. Конституционные гарантии местного самоуправления.

Местное самоуправление в РФ гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности

1. насел Этапы организации территориального общественного самоуправления на территории

фор Изучение опыта субъектов Российской Федерации показало, что основными формами поддержки территориального общественного самоуправления являются муниципальные программы развития ТОС, предоставление субсидий ТОСам, в том числе через проведение конкурсов на реализацию социально-значимых проектов среди ТОСов, а также конкурсы на звания лучших ТОСов с выделением денежных премий.

Поддержка развития ТОС оказывается как на муниципальном, так и на региональном уровне.

На региональном уровне в основном используются механизмы субсидирования ТОС и проведения конкурсов ТОС.

Так, например, в **Архангельской области** Постановлением Правительства Архангельской области от 09.02.2010 N 28-пп утверждён **Порядок предоставления и расходования субсидий бюджетам муниципальных районов Архангельской области на поддержку территориального общественного самоуправления в сельской местности.**

Субсидии бюджетам муниципальных районов на поддержку ТОС предоставляются при соблюдении следующих условий:

а) если в бюджете муниципального района предусмотрены ассигнования на поддержку ТОС в размере не менее 50 процентов от суммы субсидии;

б) если в министерство экономического развития Архангельской области представлены выписки из решений представительных органов муниципальных образований о бюджете на соответствующий финансовый год, подтверждающие обязательства по долевым финансированию расходов на поддержку ТОС за счет средств местных бюджетов;

в) если заключены соглашения о предоставлении субсидии между министерством экономического развития Архангельской области и органом местного самоуправления муниципального района;

г) если выполнены условия, предусмотренные соглашением о предоставлении субсидии между министерством экономического развития Архангельской области и органом местного самоуправления муниципального района.

Распределение субсидий осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов на конкурсной основе, при этом существенные условия проведения конкурса определяются соглашением о предоставлении субсидии между министерством экономического развития Архангельской области и органом местного самоуправления муниципального района.

В Волгоградской области постановлением главы администрации Волгоградской области от 24.07.2008 N 959 учреждён ежегодный **Волгоградский областной конкурс «Лучшее территориальное общественное самоуправление года»**. Расходы на проведение конкурса предусматриваются в областном бюджете в сумме 150 млн. рублей.

Конкурс проводится по одиннадцати номинациям (социальное партнерство, программно-целевая деятельность, патриотическое воспитание и работа с молодежью, санитарное состояние, благоустройство территории, сфера жилищно-коммунального хозяйства и строительства, сфера торговли, потребительской кооперации, бытового обслуживания населения и услуг, сфера здравоохранения, социального обеспечения и социальной защиты населения, сфера образования и физкультурно-оздоровительной работы, сфера культуры, состояние охраны общественного порядка, комплексное обслуживание личных подсобных хозяйств, командная культура управления).

Конкурс проводится отдельно по трем группам территорий (сельские поселения, городские поселения, городские округа).

Критериями определения победителей являются показатели, характеризующие работу организаций территориального общественного самоуправления, в соответствии с перечнем показателей выполнения условий конкурса отдельно по каждой номинации.

Победители конкурса в номинациях по каждой группе территорий награждаются денежными премиями. Так за первое место денежная премия составляет 168 тыс. рублей, из которых 120 тыс. рублей направляются на решение вопросов местного значения, 12 тыс. рублей - на поощрение председателя коллегиального исполнительного органа территориального общественного самоуправления, 36 тыс. рублей - на поощрение членов избранных органов и активистов территориального общественного самоуправления.

Кроме того, постановлением главы администрации Волгоградской области от 18.10.2007 N 1771 дополнительно учреждён областной смотр-конкурс за право носить почетные звания Волгоградской области «Образцовое территориальное общественное самоуправление», «Лидер территориального общественного самоуправления».

Участниками данного смотра-конкурса могут быть организации ТОС, которые не менее двух раз принимали участие в Волгоградском областном конкурсе «Лучшее территориальное общественное самоуправление года» и при этом занимали призовые места или получили дипломы и призы.

Организациям ТОС, признанным победителями смотра-конкурса, присваивается почетное звание Волгоградской области «Образцовое территориальное общественное самоуправление» с вручением указательного знака «Образцовое территориальное общественное самоуправление», диплома и денежной премии в размере 1 млн. рублей.

Председателям и активистам организаций ТОС, признанным победителями конкурса, присваивается почетное звание Волгоградской области «Лидер территориального

общественного самоуправления» с вручением денежных премий (председателям - 100 тыс. рублей; активистам - 50 тыс. рублей).

Расходование денежных премий осуществляется ТОС самостоятельно на основе решения принятым собранием или конференцией ТОС.

На муниципальном уровне преобладающей формой является предоставление субсидий ТОСам.

В г. Тюмени в соответствии с постановлением администрации города Тюмени от 05.03.2009 N 12-пк «О порядке предоставления субсидий территориальному общественному самоуправлению в городе Тюмени» субсидии предоставляются ТОСам на заявительной основе в течение всего финансового года. В течение 30 дней со дня поступления заявления принимается решение о выделении субсидии и заключается договор с органом ТОС. Субсидии предоставляются на решения вопросов обеспечения отдыха детей в каникулярное время, оказания услуг по работе с детьми и молодежью, оказания услуг по организации досуга и обеспечению жителей услугами организаций культуры, оказания услуг в сфере физической культуры и массового спорта, оказания услуг по благоустройству и озеленению территории города.

Аналогичная форма используется в г. Самаре. При этом при определении размера субсидии учитываются затраты на оплату труда штатных сотрудников ТОС, коммунальные платежи, текущие расходы, необходимые для реализации плановых мероприятий. Размер субсидии, предоставляемой в текущем финансовом году одной некоммерческой организации, не может превышать 360 тысяч рублей.

1. 6 Лекция №6 (6 часа).

Тема: «Эффективность территориального общественного самоуправления ТОС»

1.6.1 Вопросы лекции:

1. Права, обязанности органов территориального общественного самоуправления
 2. Перечень документов входящих в нормативную базу территориального общественного самоуправления
-
3. Выборы органов территориального общественного самоуправления

1.6.2 Краткое содержание вопросов:

1. Права, обязанности органов территориального общественного самоуправления

Территориальное общественное самоуправление является формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления путем самоорганизации граждан на части территории **муниципального образования** по месту их жительства для самостоятельного осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

1.2. Территориальное общественное самоуправление в **муниципальном образовании** осуществляется в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Уставом **муниципального образования**, настоящим Положением и уставами территориального общественного самоуправления.

1.3. Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

1.4. Организационные формы территориального общественного самоуправления определяются жителями самостоятельно и могут включать в себя:

проведение собраний, конференций жителей;

формирование советов или комитетов территориального общественного самоуправления микрорайонов, улиц, кварталов;

формирование домовых и уличных комитетов.

1.5. Граждане и органы территориального общественного самоуправления несут материальную и финансовую ответственность за реализацию собственных инициатив.

1.6. Граждане и органы территориального общественного самоуправления самостоятельны в своей деятельности, не несут ответственности друг перед другом и третьими лицами, если это не определено договором между ними или законом.

1.7. В осуществлении территориального общественного самоуправления могут принимать участие жители **муниципального образования** - граждане, постоянно или преимущественно проживающие на соответствующей территории, достигшие 16-летнего возраста.

1.8. Территории, на которых осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются и изменяются представительным органом **муниципального образования** по предложениям граждан и органов территориального общественного самоуправления.

1.9. Территория, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливается в соответствии с территориями городских районов и микрорайонов, придомовыми территориями и территориями, прилегающими к улицам.

1.10. Порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления устанавливаются уставом территориального общественного самоуправления.

1.11. Выборы в органы территориального общественного самоуправления проводятся на собраниях или конференциях жителей соответствующей территории.

2. Непосредственное осуществление территориального общественного самоуправления жителями муниципального образования

2.1. Жители **муниципального образования** могут непосредственно осуществлять территориальное общественное самоуправление путем проведения собраний или конференций:

жителей подъезда многоквартирного жилого дома;

жителей многоквартирного жилого дома;

жителей группы малоэтажных жилых домов.

2.2. Собрания жителей при непосредственном осуществлении территориального общественного самоуправления имеют право:

принимать и реализовывать собственные инициативы по благоустройству территорий подъездов и придомовых территорий;

принимать и направлять обращения и жалобы в органы территориального общественного самоуправления и органы местного самоуправления **муниципального образования**;

приглашать на собрания представителей муниципальных учреждений и предприятий, органов территориального общественного самоуправления, органов местного самоуправления **муниципального образования**;

давать оценку качества работы муниципальных учреждений и предприятий, органов территориального общественного самоуправления, органов местного самоуправления муниципальных образований и направлять свои предложения руководителям муниципальных учреждений и предприятий, в органы территориального общественного самоуправления, в органы местного самоуправления **муниципального образования**.

2.3. Руководители муниципальных учреждений и предприятий, органы территориального общественного самоуправления, органы местного самоуправления **муниципального**

образования обязаны дать ответ на указанные обращения в течение 1 месяца со дня получения и обязаны направить своих представителей для участия в собрании.

2.4. При непосредственном осуществлении территориального общественного самоуправления принятие устава территориального общественного самоуправления и избрание постоянно действующего органа территориального общественного самоуправления не требуется.

3. Органы территориального общественного самоуправления

3.1. Для осуществления территориального общественного самоуправления могут создаваться органы территориального общественного самоуправления - домовые комитеты, уличные комитеты и советы территориального общественного самоуправления улиц, кварталов и микрорайонов.

3.2. Домовые комитеты (территориального общественного самоуправления) создаются по инициативе жителей многоквартирного жилого дома или группы малоэтажных жилых домов.

3.3. Уличные комитеты (территориального общественного самоуправления) создаются по инициативе жителей улиц с малоэтажной застройкой.

3.4. Совет (территориального общественного самоуправления) квартала создается по инициативе жителей части многоквартирных жилых домов улиц с многоэтажной застройкой.

3.5. Совет (территориального общественного самоуправления) улицы создается по инициативе жителей части многоквартирных жилых домов улицы с многоэтажной застройкой.

3.6. Совет (территориального общественного самоуправления) микрорайона создается по инициативе жителей микрорайона - составляющего группу жилых домов, расположенных на нескольких улицах.

3.7. В многоквартирном жилом доме или территории группы малоэтажных жилых домов может быть создан один домовый комитет, на улице с малоэтажной застройкой может быть создан один уличный комитет, на территории части многоквартирных жилых домов улиц с многоэтажной застройкой может быть создан один совет квартала, на улице с многоэтажной застройкой может быть создан один совет улицы, в микрорайоне может быть создан один совет микрорайона.

3.8. В структуре совета микрорайона могут предусматриваться советы улиц и кварталов, уличные и домовые комитеты.

В структуре уличного комитета могут предусматриваться домовые комитеты.

В структуре совета улицы могут предусматриваться советы кварталов.

В структуре совета квартала могут предусматриваться домовые комитеты.

3.9. Домовые комитеты, уличные комитеты, советы улиц, кварталов и микрорайонов могут создавать ассоциации органов территориального общественного самоуправления.

3. Выборы органов территориального общественного самоуправления

1. Органы территориального общественного самоуправления населения создаются по инициативе граждан на основе их добровольного волеизъявления.

Выборы органов территориального общественного самоуправления населения могут проводиться на общих собраниях (сходах) или конференциях граждан по месту их жительства, а также на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании по избирательным участкам на срок полномочий местного Совета. Общее собрание (сход) или конференция жителей вправе установить и другой срок полномочий органов территориального общественного самоуправления.

2. Местные Советы по предложению инициативных групп населения согласовывают порядок, нормы представительства и сроки проведения выборов органов самоуправления, а при проведении прямых выборов по избирательным участкам образуют из числа жителей избирательные комиссии и согласовывают порядок выдвижения кандидатов

3. Подготовка и проведение выборов органов общественного самоуправления населения осуществляются открыто и гласно. Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, производятся за счет местных Советов при их согласии.

4. Выборы органов территориального общественного самоуправления населения по избирательным участкам признаются состоявшимися, если в них приняли участие не менее половины избирателей, внесенных в списки.

5. Избранными в состав органов общественного самоуправления считаются граждане, получившие большинство голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Федеральным законом от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ установлено, что статья 83 настоящего Закона применяется в части, не противоречащей Конституции РФ и названному Федеральному закону, до принятия субъектами Российской Федерации законов о регулировании осуществления местного самоуправления

1. 7 Лекция №7 (2 часа).

Тема: «Органы территориального общественного самоуправления»

1.7.1Вопросы лекции:

- 1.порядок избрания органов ТОС;
- 2.компетенция органов ТОС;
- 3.положения органов ТОС

1.7.2 Краткое содержание вопросов:

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Такая регистрация осуществляется налоговыми органами. Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее 2/3 избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются: 1) территория, на которой оно осуществляется; 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления; 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления; 4) порядок принятия решений; 5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения

указанным имуществом и финансовыми средствами; 6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления. Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут. Компетенция территориального общественного самоуправления. К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся: 1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления; 2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений; 3) избрание органов территориального общественного самоуправления; 4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления; 5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении; 6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления: 1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории; 2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан; 3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета; 4) 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.

1. 8 Лекция № 8(2 часа).

Тема: «Уставы территориального общественного самоуправления»

1.8.1Вопросы лекции:

- 1.порядок принятия,
- 2.содержание, регистрация; полномочия ТОС;
- 3.взаимодействие ТОС с органами местного самоуправления;
- 4.юридическая сила решений ТОС.

1.8.2 Краткое содержание вопросов:

В соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ границы территории, на которой осуществляется общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории. Органы ТОС избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок этой регистрации определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит, как отмечалось выше, государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющим территориальное общественное самоуправление, относятся:

установление структуры органов ТОС;

принятие устава ТОС и внесение в него изменений и дополнений;

избрание органов ТОС;

определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета о ее исполнении;

рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления:

представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

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 уставе территориального общественного самоуправления определяются:

территория, на которой оно осуществляется;

цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;

порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления порядок принятия решений;

порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Согласно Закону дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут. При этом, будучи самостоятельными формированиями, органы ТОС могут не ограничиваться только хозяйственной деятельностью, направленной на удовлетворение социально-бытовых

потребностей населения, на чем делает акцент Закон, но и вести работу по другим направлениям, связанным с решением вопросов местного значения.

В уставах ТОС определяются разнообразные задачи, которые считаются важными для данных территорий. В уставах говорится о том, что органы территориального общественного самоуправления привлекают жителей к работам по улучшению санитарного состояния территории, строительству и ремонту спортивных и детских игровых площадок и других объектов, охране памятников истории и культуры; принимают участие в осуществлении мероприятий, направленных на бережное, экономное расходование топлива, тепловой и электрической энергии, газа, воды; содействуют органам и должностным лицам местного самоуправления в осуществлении контроля за соблюдением правил застройки населенных пунктов или их составных частей, выявляют факты самовольного строительства домов и пристроек к ним, индивидуальных гаражей, нарушения норм приусадебных земельных участков; оказывают помощь учреждениям культуры и спорта в проведении воспитательной, культурно-массовой работы среди населения, развитии народного творчества, художественной самодеятельности, физической культуры и спорта, внедрения в быт новых гражданских обрядов; участвуют в организации воспитательной работы с детьми и подростками по месту жительства; оказывают помощь учреждениям здравоохранения в проведении профилактических мероприятий, санитарно-просветительской работы; оказывают помощь органам пожарного надзора в осуществлении мероприятий по обеспечению противопожарного состояния жилых домов и других объектов; принимают меры по укреплению общественного порядка, соблюдению паспортного режима; проявляют заботу об инвалидах, одиноких престарелых гражданах, многодетных семьях, детях, оставшихся без родителей.

Работа органов территориального общественного самоуправления весьма разнообразна как по своему функциональному содержанию, так и по объему. Та же хозяйственная деятельность может быть различной у органов ТОС, являющихся юридическим лицом или не обладающих его правами. Будучи юридическим лицом, орган ТОС может создавать объекты коммунально-бытового назначения в соответствии с законодательством за счет собственных средств, добровольных взносов, пожертвований населения, иных юридических и физических лиц. Органы ТОС могут осуществлять функции заказчика по строительным и ремонтным работам, производимым за счет собственных средств.

Уставы муниципальных образований, устанавливая согласно Закону порядок организации и осуществления ТОС, определяют, что роль учредительного собрания ТОС может выполнять инициативная группа граждан численностью не менее трех человек. В качестве органов ТОС на собрании могут быть созданы совет или комитет ТОС и контрольно-ревизионная комиссия (ревизор). При небольшом числе жителей, проживающих на территории ТОС, вместо органов ТОС могут быть избраны уполномоченные территориального общественного самоуправления. Руководителем совета или комитета ТОС обычно является его председатель, избираемый непосредственно на собрании (конференции) из состава совета (комитета) или нанятый по контракту.

Определяя условия и порядок выделения органам ТОС средств из местного бюджета, уставы некоторых муниципальных образований (например, Савватеевского сельского муниципального образования, входящего в состав Ангарского муниципального района Свердловской области) устанавливают правило, по которому эти средства могут быть выделены только на основании заключения договора между органом ТОС и администрацией поселения. Однако отношения органов ТОС и органов местного самоуправления не исчерпываются этими договорами. Практика показывает, что территориальное общественное самоуправление жизнеспособно там, где оно находится под патронажем (исключающим администрирование) органов местного самоуправления,

где муниципальные власти поддерживают позитивные инициативы ТОС и оказывают ему постоянное содействие.

2. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ

2.1 Семинарское занятие № 1 (4 часа).

Тема: «Система государственного управления. Статус, функции, полномочия»

2.1.1 Вопросы к занятию:

1. Институты Президента
2. Система государственной законодательной власти в РФ
3. Система государственной исполнительной власти в РФ.

2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:

Целью семинарских занятий является:

- 1) закрепление основных понятий и положений, освещенных в лекции;
- 2) проверка уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, а также при самостоятельном изучении рекомендуемой литературы;
- 3) обучение навыкам исследовательской деятельности в процессе управления;
- 4) оказание помощи в усвоении лекционного курса.

Преподаватель:

- 1) в начале семинара определяет цель занятия, ставит задачи перед студентами, формулирует проблемные вопросы;
- 2) опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
- 3) в конце семинара подводит итоги работы студентов: озвучивает результаты проведенного занятия, выставляет студентам оценки и дает задание на следующее семинарское занятие.

2.2 Семинарское занятие № 2 (4 часа).

Тема: «Сущность местного самоуправления, цели и задачи»

2.2.1 Вопросы к занятию:

1. Понятие, целевое закрепление.
2. Правовые основы местного самоуправления
3. Территориальные основы местного самоуправления
4. Организационные основы местного самоуправления
5. Финансовые основы местного самоуправления

2.2.2 Краткое описание проводимого занятия:

Целью семинарских занятий является:

- 1) закрепление основных понятий и положений, освещенных в лекции;
- 2) проверка уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, а также при самостоятельном изучении рекомендуемой литературы;
- 3) обучение навыкам исследовательской деятельности в процессе управления;
- 4) оказание помощи в усвоении лекционного курса.

Преподаватель:

- 1) в начале семинара определяет цель занятия, ставит задачи перед студентами, формулирует проблемные вопросы;
- 2) опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
- 3) в конце семинара подводит итоги работы студентов: озвучивает результаты проведенного занятия, выставляет студентам оценки и дает задание на следующее семинарское занятие.

2.3 Семинарское занятие № 3 (4 часа).

Тема: «Основы территориального общественного самоуправления»

2.3.1 Вопросы к занятию:

1. Правовая, организационная, экономическая и территориальные основы территориального общественного самоуправления
2. Принципы функционирования и функции территориального общественного самоуправления
3. Этапы организации территориального общественного самоуправления на территории

2.3.2 Краткое описание проводимого занятия:

Целью семинарских занятий является:

- 1) закрепление основных понятий и положений, освещенных в лекции;
- 2) проверка уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, а также при самостоятельном изучении рекомендуемой литературы;
- 3) обучение навыкам исследовательской деятельности в процессе управления;
- 4) оказание помощи в усвоении лекционного курса.

Преподаватель:

- 1) в начале семинара определяет цель занятия, ставит задачи перед студентами, формулирует проблемные вопросы;
- 2) опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
- 3) в конце семинара подводит итоги работы студентов: озвучивает результаты проведенного занятия, выставляет студентам оценки и дает задание на следующее семинарское занятие.

2.4 Семинарское занятие № 4 (4 часа).

Тема: «Место территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления»

2.4.1 Вопросы к занятию:

1. Место территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления
 - а) формы непосредственной демократии;
 - б) территориальное общественное самоуправление;
 - в) выборные и другие органы местного самоуправления;
 - г) ассоциации и союзы муниципальных образований.

2.4.2 Краткое описание проводимого занятия:

Целью семинарских занятий является:

- 1) закрепление основных понятий и положений, освещенных в лекции;
- 2) проверка уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, а также при самостоятельном изучении рекомендуемой литературы;
- 3) обучение навыкам исследовательской деятельности в процессе управления;
- 4) оказание помощи в усвоении лекционного курса.

Преподаватель:

- 1) в начале семинара определяет цель занятия, ставит задачи перед студентами, формулирует проблемные вопросы;
- 2) опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;

3) в конце семинара подводит итоги работы студентов: озвучивает результаты проведенного занятия, выставляет студентам оценки и дает задание на следующее семинарское занятие.

2.5 Семинарское занятие № 5 (5 часа).

Тема: «Формы территориального общественного самоуправления»

2.5.1 Вопросы к занятию:

1. Принципы и функции территориального общественного самоуправления
2. Этапы организации территориального общественного самоуправления на территории

2.5.2 Краткое описание проводимого занятия:

Целью семинарских занятий является:

- 1) закрепление основных понятий и положений, освещенных в лекции;
- 2) проверка уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, а также при самостоятельном изучении рекомендуемой литературы;
- 3) обучение навыкам исследовательской деятельности в процессе управления;
- 4) оказание помощи в усвоении лекционного курса.

Преподаватель:

- 1) в начале семинара определяет цель занятия, ставит задачи перед студентами, формулирует проблемные вопросы;
- 2) опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
- 3) в конце семинара подводит итоги работы студентов: озвучивает результаты проведенного занятия, выставляет студентам оценки и дает задание на следующее семинарское занятие.

2.6 Семинарское занятие № 6 (5 часа).

Тема: «Эффективность территориального общественного самоуправления ТОС»

2.6.1 Вопросы к занятию:

1. Права, обязанности органов территориального общественного самоуправления
2. Перечень документов входящих в нормативную базу территориального общественного самоуправления

2.6.2 Краткое описание проводимого занятия:

Целью семинарских занятий является:

- 1) закрепление основных понятий и положений, освещенных в лекции;
- 2) проверка уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, а также при самостоятельном изучении рекомендуемой литературы;
- 3) обучение навыкам исследовательской деятельности в процессе управления;
- 4) оказание помощи в усвоении лекционного курса.

Преподаватель:

- 1) в начале семинара определяет цель занятия, ставит задачи перед студентами, формулирует проблемные вопросы;
- 2) опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
- 3) в конце семинара подводит итоги работы студентов: озвучивает результаты проведенного занятия, выставляет студентам оценки и дает задание на следующее семинарское занятие.

2.7 Семинарское занятие № 7 (5 часа).

Тема: «Органы территориального общественного самоуправления»

2.7.1 Вопросы к занятию:

- 1.порядок избрания органов ТОС;
- 2.компетенция органов ТОС;
- 3.положения органов ТОС

2.7.2 Краткое описание проводимого занятия:

Целью семинарских занятий является:

- 1) закрепление основных понятий и положений, освещенных в лекции;
- 2) проверка уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, а также при самостоятельном изучении рекомендуемой литературы;
- 3) обучение навыкам исследовательской деятельности в процессе управления;
- 4) оказание помощи в усвоении лекционного курса.

Преподаватель:

1) в начале семинара определяет цель занятия, ставит задачи перед студентами, формулирует проблемные вопросы;

2) опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;

3) в конце семинара подводит итоги работы студентов: озвучивает результаты проведенного занятия, выставляет студентам оценки и дает задание на следующее семинарское занятие.

2.8 Семинарское занятие № 8 (5 часа).

Тема: «Уставы территориального общественного самоуправления»

2.8.1 Вопросы к занятию:

1. порядок принятия,
2. содержание, регистрация; полномочия ТОС;
3. взаимодействие ТОС с органами местного самоуправления;
4. юридическая сила решений ТОС.

2.8.2 Краткое описание проводимого занятия:

Целью семинарских занятий является:

- 1) закрепление основных понятий и положений, освещенных в лекции;
- 2) проверка уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, а также при самостоятельном изучении рекомендуемой литературы;
- 3) обучение навыкам исследовательской деятельности в процессе управления;
- 4) оказание помощи в усвоении лекционного курса.

Преподаватель:

1) в начале семинара определяет цель занятия, ставит задачи перед студентами, формулирует проблемные вопросы;

2) опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;

3) в конце семинара подводит итоги работы студентов: озвучивает результаты проведенного занятия, выставляет студентам оценки и дает задание на следующее семинарское занятие.