

# Лекция

# ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ

# В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ

# МЕСТНОГО

# САМОУПРАВЛЕНИЯ

## План

1. Основные теоретические и правовые подходы
2. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления
3. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

# Основные понятия:

- формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления: местный референдум, муниципальные выборы, отзыв выборного лица местного самоуправления, сход, голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования;
- формы участия населения в местном самоуправлении: собрания, конференции, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление, обращения граждан в органы местного самоуправления, опрос и др.

- 
- Цель: уметь анализировать различные формы деятельности граждан и различать властный или общественный характер проявления через эти формы института местного самоуправления .

# 1 Основные теоретические и правовые подходы

---

- Институты непосредственной демократии позволяют гражданам участвовать в определении задач и направлений деятельности местного самоуправления. Решения, принятые самими гражданами, имеют не только общественно-политическое, но и большое экономическое значение. Кроме того благодаря институтам непосредственной демократии усиливается контроль граждан за деятельностью публичной власти.

- В ходе муниципальной реформы были значительно расширены возможности непосредственного участия населения в осуществлении в осуществлении местного самоуправления.
- Одна из принципиальной особенностей - реформа реализует важные шаги в направлении демократизации деятельности институтов МСУ, усиления форм «прямой» демократии на местах.



- 
- Большинство форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в местном самоуправлении впервые регламентированы на федеральном уровне. Субъекты РФ регламентируют только ряд вопросов местных выборов и местного референдума.

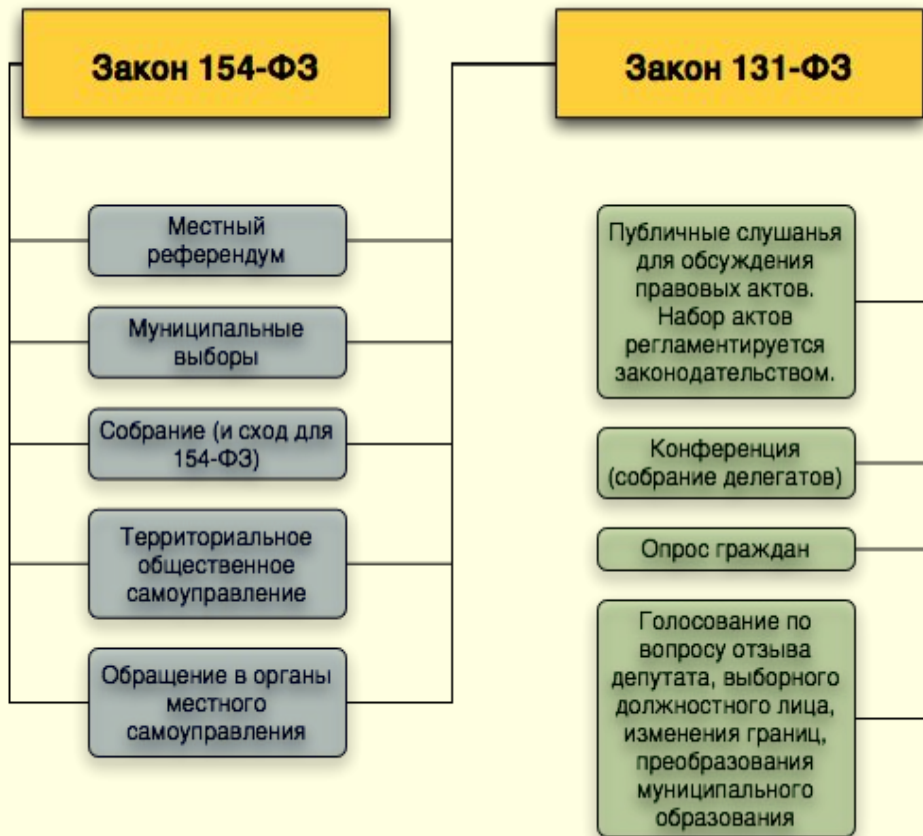
- 
- По сравнению с законодательством 1995 г., расширены возможности прямого волеизъявления населения и его участия в осуществлении местного самоуправления. Законом № 131-ФЗ (2003 г.) предусмотрены все формы осуществления населением местного самоуправления, содержащиеся в предыдущем законе, а именно:



- 
- местный референдум,
  - муниципальные выборы,
  - собрание и сход граждан,
  - правотворческая инициатива граждан,
  - территориальное общественное самоуправление;
  - обращения граждан в органы местного самоуправления.

- 
- В то же время включены и новые формы, отсутствовавшие ранее. К ним относятся:
  - публичные слушания для обсуждения муниципальных правовых актов (причем законодательство регламентирует набор подобных актов, вынесение которых на публичные слушания обязательно, относя к ним, в частности, проекты устава муниципального образования и местного бюджета);
  - конференция граждан (собрание делегатов);
  - опрос граждан;
  - голосование по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования.

- 
- В новом законодательстве более детально урегулированы вопросы организации и функционирования территориального общественного самоуправления, деятельность граждан в системе местного самоуправления.



- Согласно статье 33 Федерального закона № 131-ФЗ обе формы должны быть основаны на принципах законности и добровольности. Кроме того, государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны содействовать населению как в непосредственном осуществлении местного самоуправления, так и в участии населения в осуществлении местного самоуправления.

- Представители муниципальной власти (депутаты и должностные лица), осознающие природу местного самоуправления как особого института публичной власти, могут получить много выгод и преимуществ для местного развития, содействуя общественным инициативам в самых разных формах. Ведь именно в деятельности жителей муниципальных образований проявляется так называемая общественная составляющая местного самоуправления, без которой эффективного муниципального управления добиться невозможно.

# Разница между двумя формами

---

- состоит в том, что в случае непосредственного осуществления населением местного самоуправления происходит проявление публично-властного характера института местного самоуправления, наличие которого предусмотрено государством в качестве обязательного элемента российской государственности, основы конституционного строя (статьи 2, 12 Конституции РФ)[1].

- Например, без организации и проведения муниципальных выборов не будет сформирован представительный орган поселения, принимающий общеобязательные решения на территории поселения, с целью обеспечения публичного (коллективного) интереса всех проживающих там (решения вопросов местного значения поселения). Следовательно, конституционные права граждан на местное самоуправление, проживающих в границах этого поселения, будут нарушены. Пример, относится к поселениям с численностью избирателей более 100. В малых поселениях, где менее 100 избирателей, конституционные права граждан на местное самоуправление реализуются сходом граждан.



- В случае участия населения в осуществлении местного самоуправления имеет место добровольный процесс самоорганизации отдельных граждан или их объединений, их включение в решение вопросов местного значения. Основой проявления инициатив по самоорганизации могут служить разнообразные интересы различных слоев и социальных групп, действующих на территории и налаживающих диалог с органами местного самоуправления - бизнес-структур, местных отделений политических партий и общественных объединений, территориальных общин, собственников жилья и т.п. В данном случае общественные отношения носят безвластный характер.

- 
- Очень часто формы участия населения в осуществлении местного самоуправления совпадают с формами общественных объединений или некоммерческих организаций, через которые происходит реализация конституционных прав граждан на объединение (статья 30 Конституции Российской Федерации), а не на местное самоуправление.

# Критерии отнесения деятельности населения к непосредственным формам осуществления местного самоуправления

---

- императивно властный характер решений, принятых непосредственно жителями, т.е. эти решения сразу становятся обязательными для физических и юридических лиц на территории муниципального образования без принятия дополнительных решений органами местного самоуправления;
- нормативным регулированием при установлении порядка организации данной формы занимается и Федерация, и субъект РФ, и муниципальные образования;
- строго институализированные формы и порядок принятия решений, как правило, закрепленные законами и уставами муниципальных образований;

- 
- участие определенного (установленного законом) процента граждан, обладающих правом на осуществление местного самоуправления, чем придается легитимность принимаемым решениям;
  - территория, на которой организован процесс, с точки зрения лиц, обязанных исполнять принятые участниками решения, охватывает всё муниципальное образование, а не только его часть;
  - возраст участвующих в данном процессе жителей, совпадает с возрастом избирателей, т.е. граждан, обладающих избирательным правом (18 лет).

- 
- В статьях 22-33 Федерального закона № 131-ФЗ расширены и конкретизированы формы и правовые гарантии конституционных прав граждан на местное самоуправление. При этом закон регулирует две группы форм:
  - формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления;
  - формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

# Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

---

- *местный референдум,*
- *муниципальные выборы,*
- *сход граждан,*
- *отзыв\_выборного* должностного лица местного самоуправления, избранного населением всего муниципального образования,
- *голосование\_по* вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования.







# *Местный референдум*

---

- - голосование граждан РФ, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования и обладающих избирательным правом, по вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, уставами и законами субъектов Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

- 
- Порядок выдвижения инициативы, подготовки и проведения местного референдума регулируется законами субъекта РФ в соответствии с федеральными законами и в установленных ими пределах. Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования. В голосовании участвуют граждане, достигшие 18 лет и живущие в границах муниципального образования.

- В статье 12 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» перечислены вопросы местного значения, которые не могут выноситься на местный референдум:
- а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
- б) о персональном составе органов местного самоуправления;
- в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

- 
- г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
  - д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

# *Муниципальные выборы*

---

- форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица местного самоуправления. Они проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

## В статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ для названных лиц вводятся следующие понятия :

- 1) депутат - член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения [\[1\]](#);
- 2) выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо, получившее полномочия на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах (как видим, этим лицом может быть не всякий мэр, глава администрации);
- 3) член выборного органа местного самоуправления - выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах, например, член контрольного органа, но только в случае, если контрольный орган избран гражданами муниципального образования.

■ [\[1\]](#) Однако следует учитывать, что депутат представительного органа муниципального района может получить полномочия депутата не в результате муниципальных выборов в районе, а путем делегирования выборных лиц из поселений. Депутаты поселений всегда получают свои мандаты на муниципальных выборах.

- 
- Порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов регулируется законами субъекта РФ в соответствии с федеральными законами и в установленных ими пределах.

- 
- При проведении муниципальных выборов используются избирательная система :
  - Мажоритарная;
  - Пропорциональная;
  - Смешанная.



# *Сход граждан*

---

- форма непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек; сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (статья 25 Федерального закона № 131-ФЗ).

- сход правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Сход обладает всеми полномочиями представительного органа.
- На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода. Так же как и решения местного референдума, решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения, а органы и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение данных решений в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

# *Отзыв*

---

- форма прямого волеизъявления граждан по досрочному прекращению полномочий выборного лица, осуществляемому посредством специально назначенного голосования. Отзыв фактически является одной из форм ответственности выборных лиц перед избирателями.

- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения. Порядок голосования по отзыву устанавливается законом субъекта РФ с учетом следующих особенностей:
- основания и процедура отзыва устанавливаются уставом муниципального образования, причем основаниями могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) депутата, члена выборного органа, выборного лица в случае их подтверждения в судебном порядке;
- процедура отзыва названных лиц должна обеспечивать им возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

- 
- Лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании, избирательном округе. Итоги голосования по отзыву выборного должностного лица и принятые решения подлежат обязательному опубликованию.

## *Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования*

---

- Цель- получение согласия населения в некоторых случаях изменения границ и преобразования, т.е. объединения, разделения, изменения статуса муниципального образования.
- Голосование считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования. Итоги голосования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

## 2 Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

---

- собрания и конференции граждан,
- территориальное общественное самоуправление,
- правотворческая инициатива граждан,
- публичные слушания,
- опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления,
- иные формы.

- Принципиально важное значение имеет то, что федеральный законодатель дает открытый перечень форм участия населения в местном самоуправлении, прямо указывая в статье 33 на возможность иных форм, не противоречащих Конституции РФ, Федеральному закону № 131-ФЗ и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации[1]. Тем самым, каждому муниципалитету предоставляется свобода выбрать и регламентировать свою систему взаимодействия органов местного самоуправления с жителями, исходя из особенностей их социального состава, интересов и предпочтений по поводу совместного проживания.



# *Собрания и конференции граждан*

---

- являются формами самоорганизации жителей в небольших поселениях либо на части территории муниципального образования.
- В статье 29 указано три цели проведения собрания граждан:
- обсуждение вопросов местного значения,
- информирование населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления,
- осуществление территориального общественного самоуправления.

- В качестве итогов проведения собраний, конференций могут быть обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления, а также избрание лиц, уполномоченных представлять граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления. Обращения, принятые собранием или конференцией граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

# *Территориальное общественное самоуправление (ТОС)*

---

- самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения. Целью ТОС является самостоятельное и под свою ответственность осуществление собственных инициатив граждан по вопросам местного значения.
- Территория ТОС - может быть подъезд дома; многоквартирный дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории

- 
- Границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения. Создание ТОС возможно при представительстве не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16 лет.
  - Закон предусматривает две формы осуществления ТОС:
  - путем проведения собраний и конференций граждан, т.е. непосредственно населением без избрания органов;
  - путем создания и деятельности органов ТОС, избираемых на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

- «Муниципальная» регистрация ТОС состоит в регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Причем ТОС будет считаться учрежденным только с момента регистрации устава.
- Государственная регистрация по закону не является обязательной, и её прохождение, а значит, приобретение права юридического лица - некоммерческой организации (НКО), должно быть предусмотрено в уставе ТОС.

# *Правотворческая инициатива граждан*

---

- форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления, реализующая право населения на правотворческую инициативу в вопросах местного значения, которая осуществляется путем внесения проектов правовых актов по вопросам местного значения в органы местного самоуправления). Федеральные гарантии правотворческой инициативы установлены в статье 26 Федерального закона № 131-ФЗ. С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, или орган ТОС. Минимальная численность этой группы не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

# *Публичные слушания*

---

- обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования, организуемые по инициативе населения, представительного органа или главы муниципального образования (часть 1 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ).
- Если публичные слушания проводятся по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, то они назначаются представительным органом, а если проводятся по инициативе главы муниципального образования, то назначаются главой МО.

- 
- В качестве федеральных гарантий участия граждан в законе перечислены вопросы, которые должны пройти публичные обсуждения обязательно:
  - проект устава муниципального образования или проект муниципального правового акта о внесении в него изменений;
  - проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
  - проекты планов и программ развития муниципального образования, правил землепользования и застройки, планировки территорий и межевания территорий;
  - вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
  - вопросы о преобразовании муниципального образования.



- 
- Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

# *Опрос граждан*

---

- метод выявления мнения населения на всей территории муниципального образования или на части его территории, результаты которого носят рекомендательный характер при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.
- Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом поселения. Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

# Обращения граждан

---

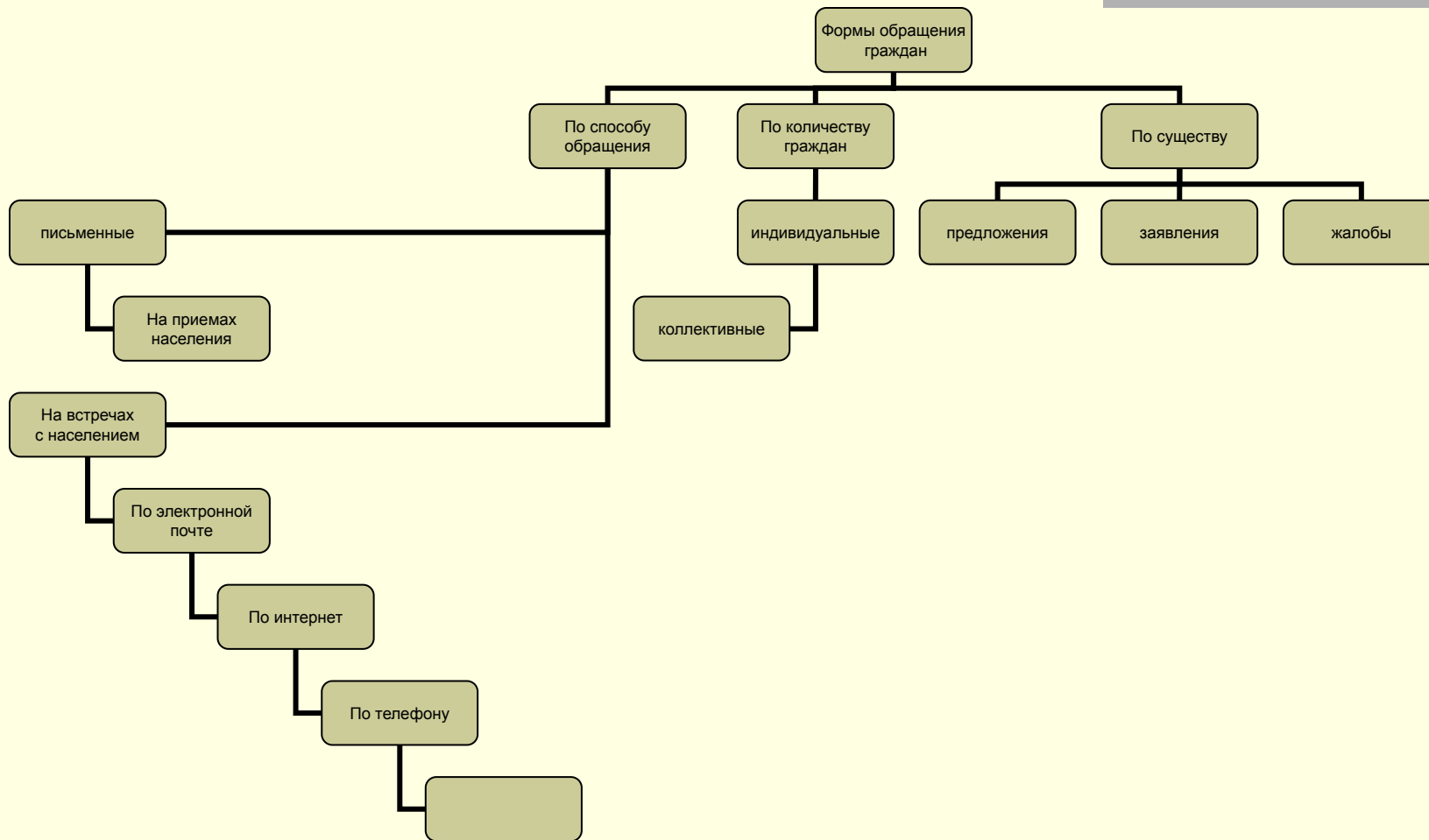
- Опрос граждан, обладающих избирательным правом, проводится либо на всей территории муниципального образования, либо на её части. Результаты опроса носят рекомендательный характер. Инициатива опроса принадлежит:
  - 1) представительному органу или главе муниципального образования - по вопросам местного значения, тогда финансирование опроса осуществляется за счет средств местного бюджета;
  - 2) органам государственной власти субъектов РФ - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения, тогда финансирование опроса осуществляется за счет средств регионального бюджета.

# *Обращения граждан в органы местного самоуправления*

---

- (как коллективные, так и индивидуальные) - важная форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления, предусмотренная Конституцией РФ (ст. 33) и Федеральным законом № 131-ФЗ (ст. 32). Принято выделять следующие виды обращений:
- Предложение – обращение в орган власти, содержащее замечания, предложения по улучшению работы.
- Заявление – обращение к органу по поводу реализации права или законного интереса заявителя (заявителей).
- Жалоба – сигнал о нарушении права или законного интереса и просьба пересмотреть вопрос.

# Обращения граждан



- 
- Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца. Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

## *К иным формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления*

---

- можно отнести право участвовать в заседаниях представительного органа поселения, ТСЖ, гражданские комитеты, общественные экспертизы муниципальных проектов, программ, решений, земские и жилищные движения, родовые общины в национальных республиках, казачье самоуправление, союзы потребителей, советы предпринимателей и т.д. и т.п.

Таблица 1-Наиболее полезные формы участия населения в МСУ (опрос 2007 г. 60 субъектов, более 3000 опрошенных) в %

Формы участия населения	Городские округа	Муницип. районы	Городские поселения	Сельские поселения
Участие в сходах, общих собраниях, конференциях жителей	52,3	76,0	76,2	83,4
ТОС	67,3	43,4	39,5	31,4
Участие в деятельности обществен-х объединений, нацеленных на решение вопросов местного значения	50,5	36,4	33,6	27,0





# Тестовые задания

---

- **Т 1.** Законом 131-ФЗ предусмотрены следующие **новые** формы прямого волеизъявления населения и его участия в осуществлении местного самоуправления, не включенные в прежнее законодательство о местном самоуправлении (можно выбрать несколько ответов):
  - местный референдум;
  - публичные слушания;
  - голосование по отзыву депутата;
  - муниципальные выборы;
  - голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования;
  - территориальное общественное самоуправление.