



Уральский
федеральный
университет
Институт государственного
управления и предпринимательства

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

Костина С.Н.,
к.социол.н., доцент
Екатеринбург, 2017

- Ежегодный доклад Общественной палаты РФ за 2012 г.:
- «Многие формы участия граждан в решении вопросов местного значения, определенные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. (ред. от 3 декабря 2012 г.) № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, практически не используются, реальное обсуждение проблем и народное волеизъявление подменяются их имитацией»

- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ расширил перечень форм непосредственной демократии на местном уровне, одновременно усилив роль муниципальных образований в регулировании данных вопросов.
- В этом законе регламентации соответствующих вопросов посвящена глава «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления».
- В то же время практика показывает, что реализация многих форм непосредственной демократии на местном уровне наталкивается на серьезные препятствия как юридического, так и социально-психологического порядка, часто выражающиеся в безразличии граждан к решению возникающих общественных проблем на местном уровне.

Непосредственная демократия

Этимологически оно означает демократию без посредников.

То есть участие населения в осуществлении власти не опосредуется специально избираемыми представителями, какими-либо органами или должностными лицами.

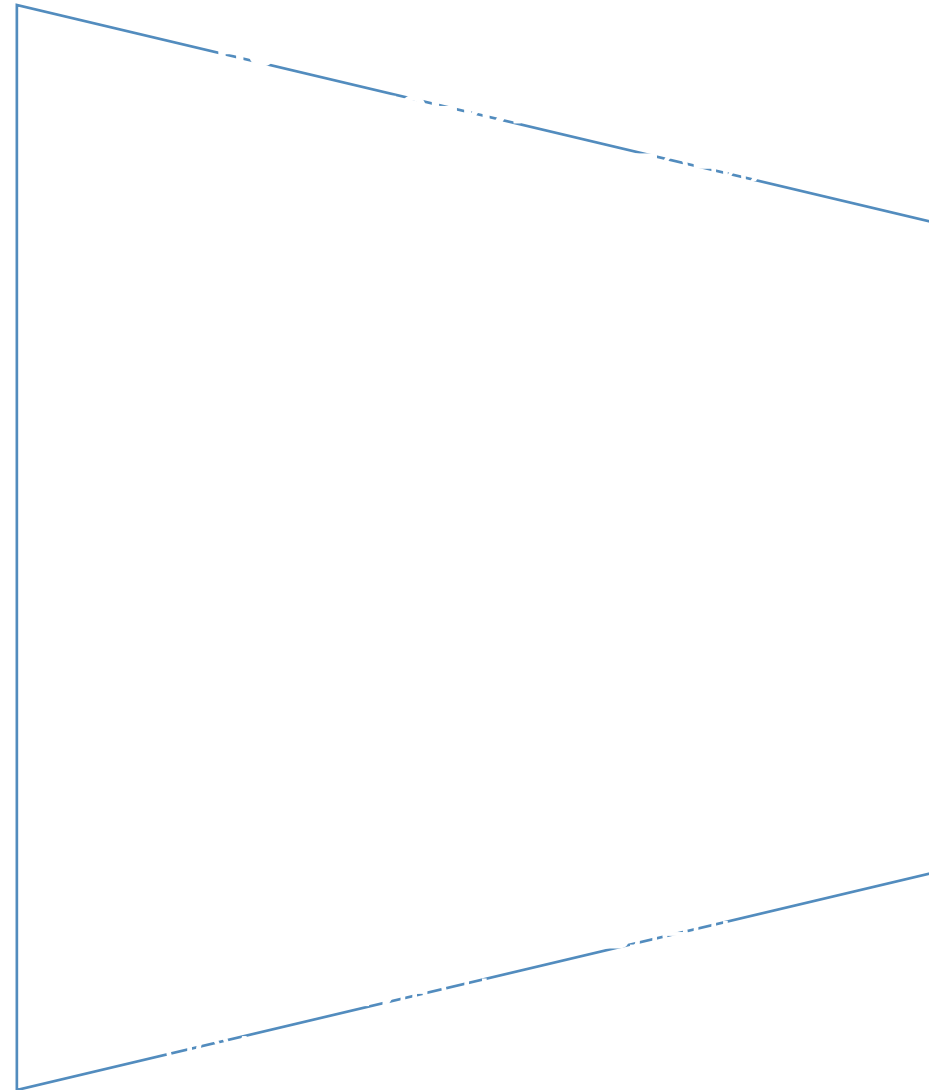
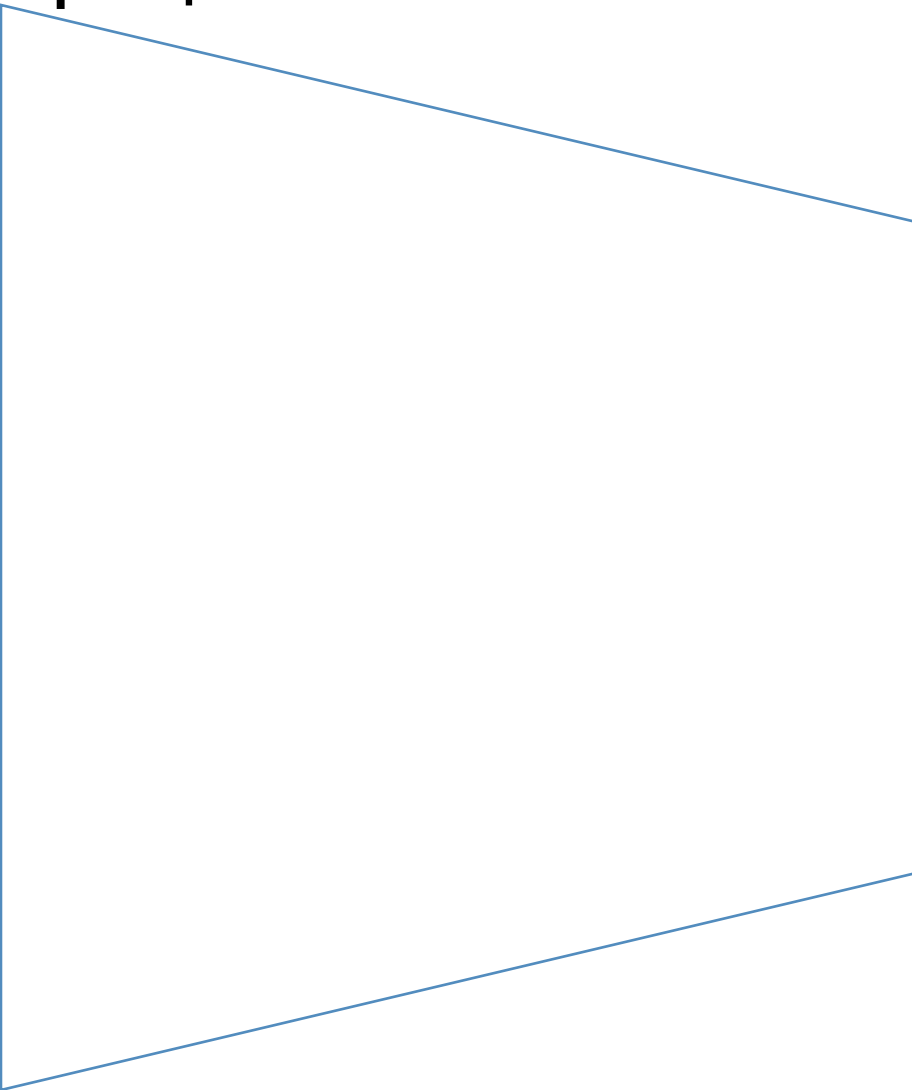
Таким образом, непосредственная демократия предполагает максимальную приближенность населения к осуществлению власти.

Это совокупность конституционно-правовых институтов, через которые народ выражает свою волю, сам осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления.

На уровне местного самоуправления происходит совмещение объекта и субъекта управления, поскольку управляющий субъект — население муниципального образования — является одновременно и объектом управления, управляет само собой, самостоятельно решая вопросы местного значения.

Содержание понятий «непосредственная демократия» и «прямая демократия» следует рассматривать как синонимичные.

непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления в соответствии со ст. 33 131-ФЗ основано на 2 **принципах:**



Формы непосредственной демократии

Императивные формы прямой демократии

- регулируют процесс волеизъявления граждан, результаты которого в соответствии с законом обязательны для органов государственной власти и органов местного самоуправления
- к императивным формам относятся
- сходы,
- голосование по вопросам изменения границ МО, преобразования муниципального образования,
- выборов,
- референдума,
- отзыва

Консультативные формы прямой демократии

- Их назначение главным образом заключается в том, чтобы выявлять мнение большинства населения соответствующих территорий для его учета при принятии решений органами государственной власти и органами местного самоуправления.
- народная правотворческая инициатива,
- публичные слушания,
- обсуждения нормативных правовых актов,
- указы избирателей,
- отчеты депутатов и избранных должностных лиц и некоторые другие.

Всеобщее избирательное право и право на участие в референдуме

(ст.4 Федерального закона от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)

Гражданин РФ, достигший на день голосования возраста 18 лет, имеет право избирать, быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования, голосовать на референдуме.

- Гражданин РФ имеет право избирать, быть избранным, участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.
- Не имеют права избирать, быть избранными, осуществлять другие избирательные действия, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда .
- На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Местный референдум

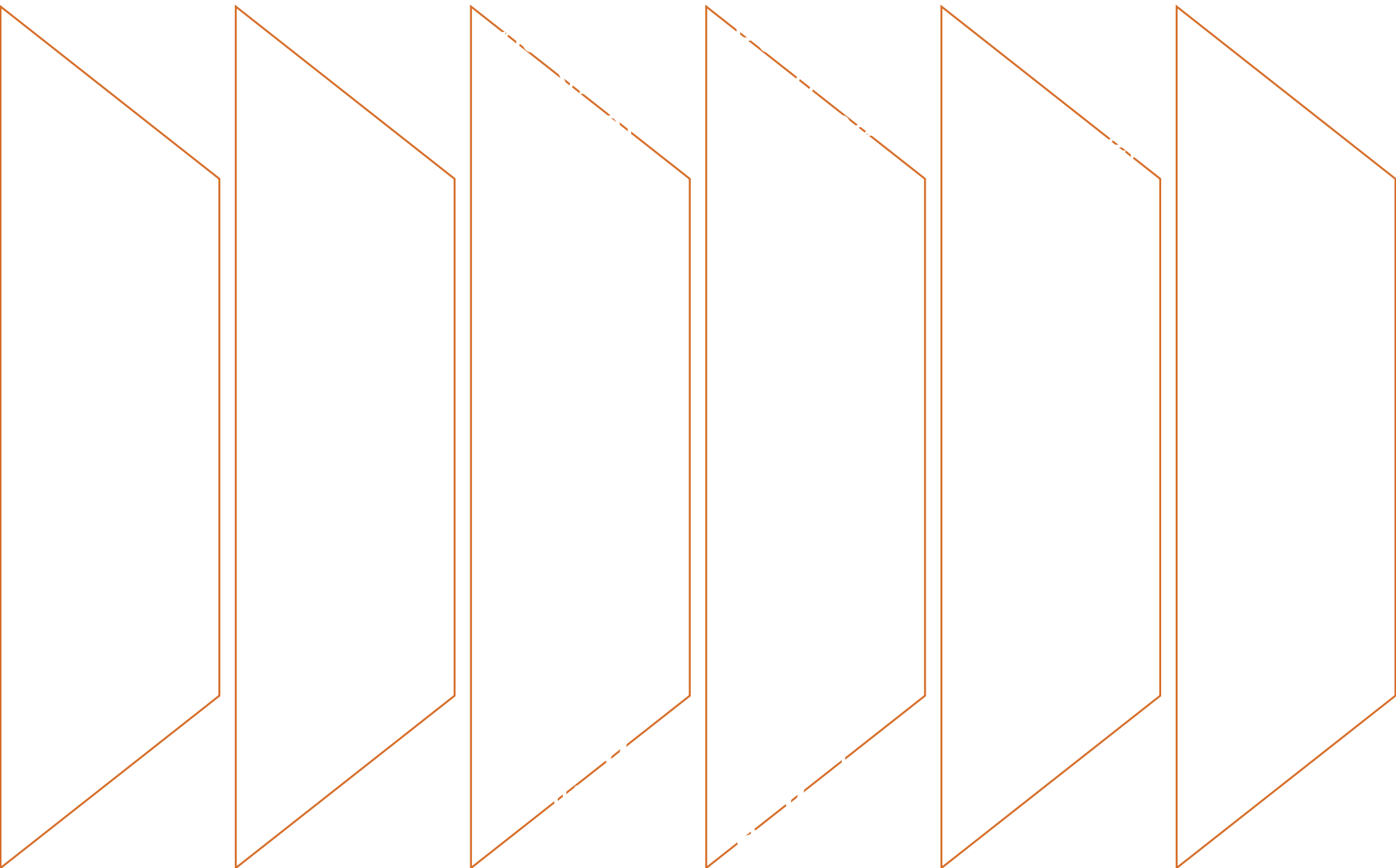


Местный референдум

- **Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ст. 2;**



Местный референдум



Вопросы референдума

На местный референдум могут быть вынесены **только вопросы местного значения**.

Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования **могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению** на местный референдум.

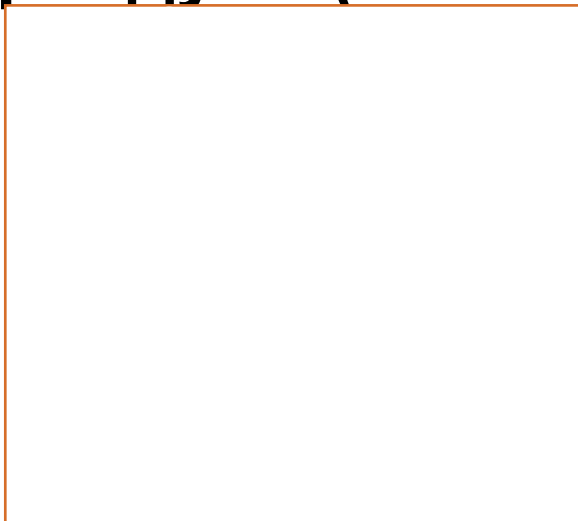
Вопросы референдума **не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы** человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод.

Вопросы местного референдума **не должны противоречить законодательству РФ, законодательству соответствующего субъекта РФ**.

местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

Five empty rounded rectangular boxes for listing questions that cannot be put to a local referendum.

Обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума (ст. 13 67-ФЗ)



Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:

- сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта РФ и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории
- оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации.
- оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации

В ходатайстве инициативной группы по проведению референдума должны содержаться

Порядок реализации инициативы проведения референдума населением



[ст. 12](#)



Проведение местного референдума

Представительный орган МО обязан назначить **в течение 30 дней со дня поступления** в него документов, на основании которых назначается местный референдум.

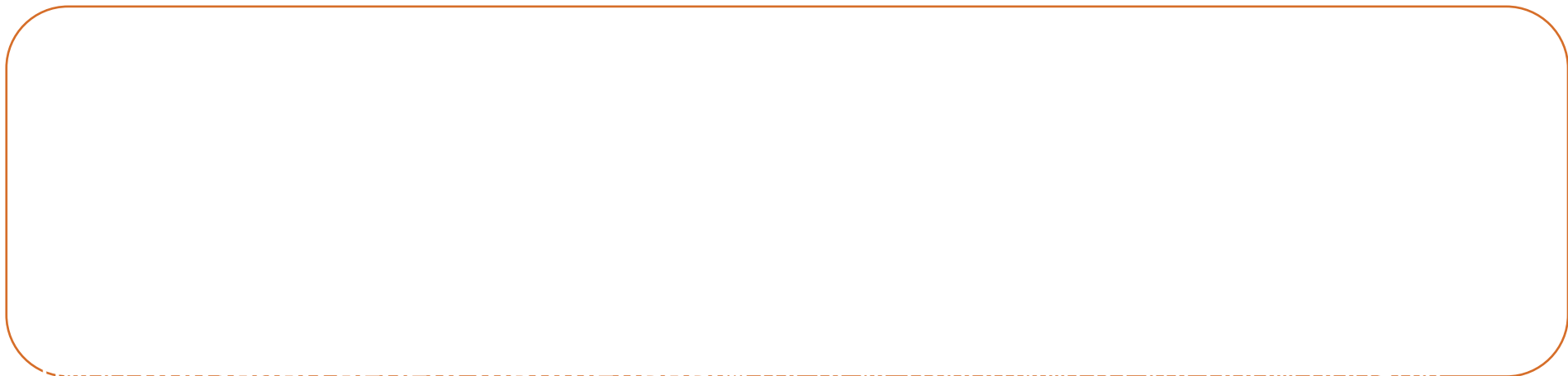
В случае не назначения в установленные сроки, референдум **назначается судом** на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы МО, органов государственной власти субъекта РФ, избирательной комиссии субъекта РФ или прокурора



День референдума

- Голосование на референдуме может быть назначено **только на воскресенье.**
- **Не допускается** назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем.
- Голосование **может быть перенесено** не позднее чем за 25 дней до назначенного дня голосования уполномоченным на то органом на более поздний срок (но не более чем на 90 дней) в целях его совмещения с днем голосования на назначенных выборах в органы государственной власти или органы местного самоуправления либо с днем голосования на ином назначенном референдуме.

Отмена решения, принятого на местном референдуме:



Муниципальные выборы



Выборы

(ст. 2 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»):

Это 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 государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Муниципальные выборы (ст.23 131-ФЗ)



Законом субъекта РФ в соответствии с федеральным законодательством

Уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации

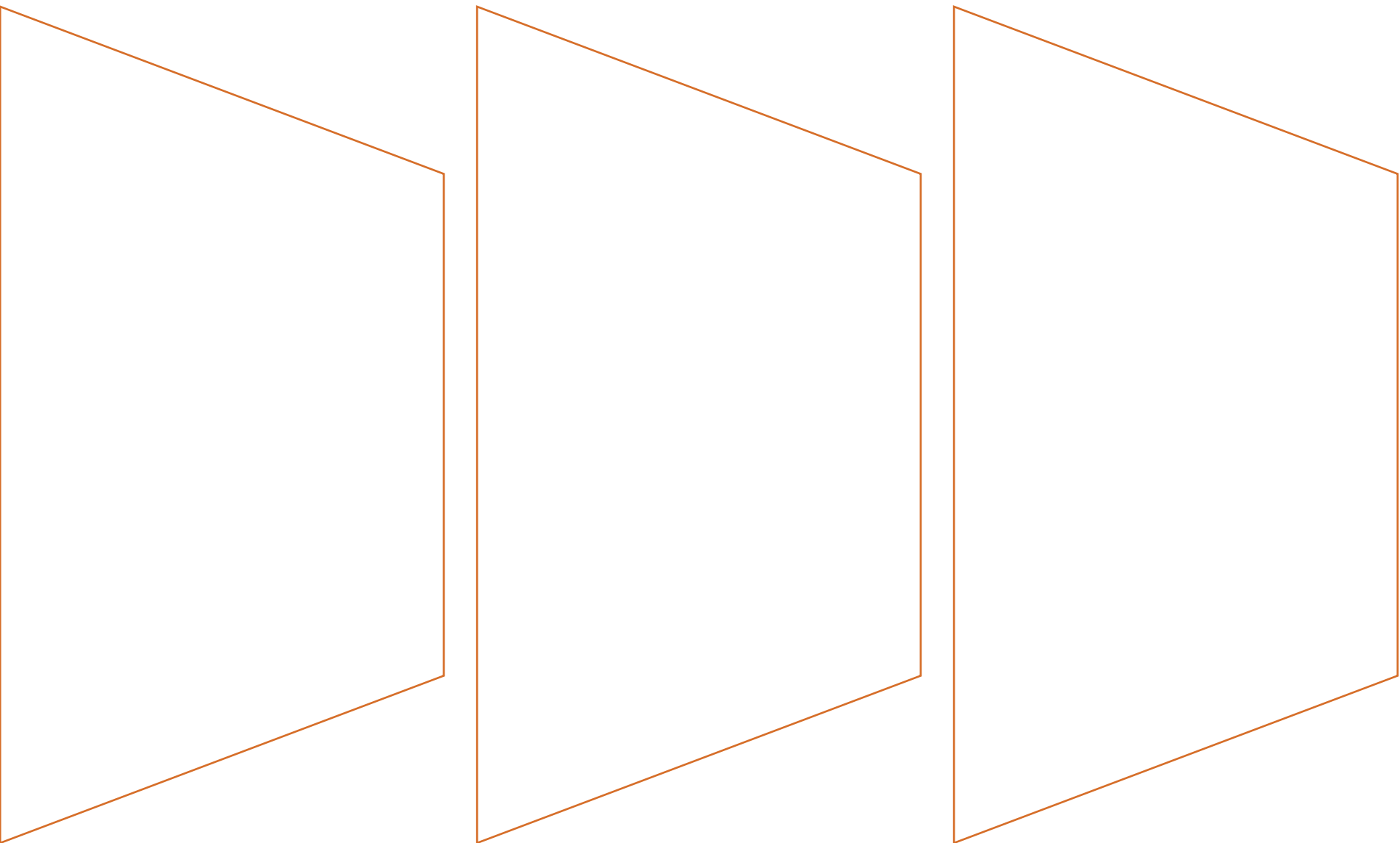
- определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Под избирательной системой понимаются условия

- признания кандидата, кандидатов избранными,
- списков кандидатов - допущенными к распределению депутатских мандатов,
- а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Муниципальные выборы назначаются:

День выборов



Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования

территории;

референдума без применения положений об агитации и юридической силы решения, принятого на референдуме;

инициативы муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом;

предложения более чем пятидесятипроцентной части в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования;

опубликованию (обнародованию).

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

процедура местного референдума, ее принципы и условия, а также положения об агитации и юридической силы решения, принятого на референдуме;

местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц *устанавливаются уставом* муниципального образования;

официальному опубликованию (обнародованию).

Основания и процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

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

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

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления **считается отозванным**, если за отзыв проголосовало **не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).**

В случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными **в составе списков кандидатов**, выдвинутых избирательными объединениями, **отзыв депутата не применяется.**

Сход граждан может проводиться:

сходами указанного поселения или группой граждан этой территории указанного поселения и территории другого поселения (муниципального района);

осуществляются сходом граждан, по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения;

составит более 100 человек, по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий;

осуществляется сходом граждан, по вопросу о введении и об использовании средств массовой информации граждан;

населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления;

гражданами указанного поселения, если численность населения этого поселения составляет не менее 50 человек, по вопросу об упразднении поселения.

Правотворческая инициатива граждан

Blank area for content, consisting of eight horizontal rectangular boxes with orange borders, stacked vertically.

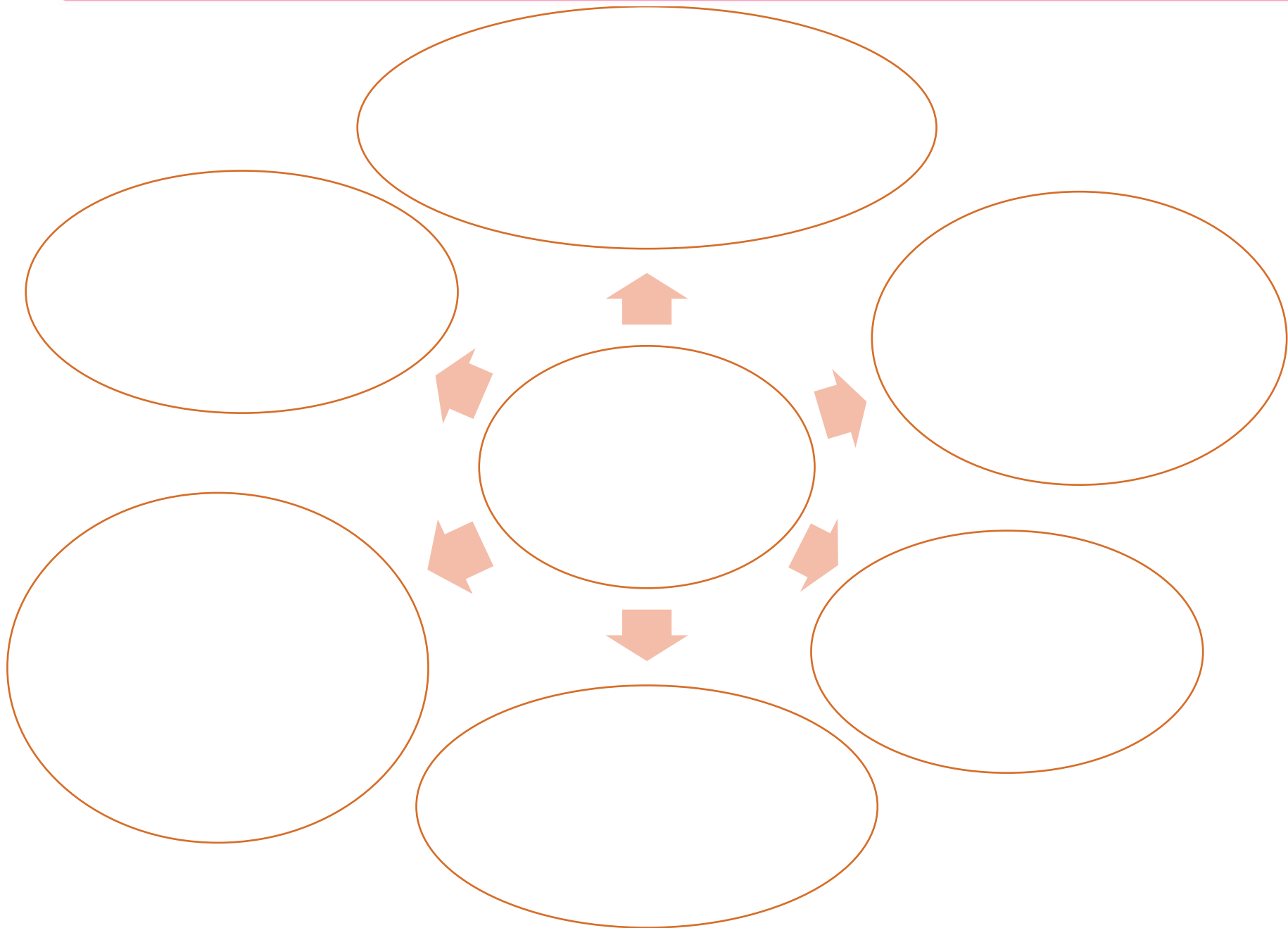
Территориальное общественное самоуправление (ст.27 131-ФЗ)

Под ТОС понимается самоорганизация граждан по месту их жительства **на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района** для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются **представительным органом** по предложению населения, проживающего на данной территории.

ТОС считается **учрежденным с момента регистрации его устава** уполномоченным органом местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

ТОС в соответствии с его уставом **может являться юридическим лицом** и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.



В уставе ТОС устанавливаются:

1) территории, на которых оно осуществляется;

территориального общественного самоуправления;

полномочий органов территориального общественного самоуправления;

2) порядок принятия решений;

указанным имуществом и финансовыми средствами;

самоуправления.

самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

ТОС осуществляется непосредственно населением посредством проведения **собраний** и **конференций** граждан, а также посредством **создания органов территориального общественного самоуправления.**

1. ТОС

осуществляется на собраниях или конференциях граждан, проживающих на территории

граждан по организации и проведения ТОС автономным, принимают **не менее пяти** жителей проживающей достигших шестилетнего возраста.

граждан по организации и проведения ТОС автономной, принимают **не менее двух** жителей проживающих на территории достигших шестилетнего возраста.

Органы ТОС:

1. Органы ТОС создаются на территории муниципального образования по инициативе граждан, проживающих на территории, подлежащей организации ТОС.

2. Органы ТОС могут быть созданы на территории муниципального образования на основании референдума, инициативного собрания, собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

3. Органы ТОС создаются на территории муниципального образования на основании референдума, инициативного собрания, собрания собственников помещений в многоквартирном доме, а также на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

4. Органы ТОС создаются на территории муниципального образования на основании референдума, инициативного собрания, собрания собственников помещений в многоквартирном доме, а также на основании договора между органами территориального общественного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Публичные слушания

Проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

по инициативе

населения,

представительного органа
муниципального образования

главы муниципального
образования

назначаются

представительным органом
муниципального образования

главой муниципального
образования

На публичные слушания должны выноситься:

положений Конституции РФ, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта РФ в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;

судебных актов, подлежащих обжалованию;

предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, проекты правил благоустройства территорий, и др.;

результатов голосования по вопросам местного самоуправления, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Собрание граждан

- Могут проводиться для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

по инициативе

назначаются

населения,

представительным органом
муниципального образования

представительного органа
муниципального образования

представительным органом
муниципального образования

главы муниципального
образования

главой муниципального
образования

- Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.
- Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.
- Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.
- Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.
- Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются настоящим Федеральным законом, уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.
- Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Конференция граждан (собрание делегатов)

- В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).
- 2. Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.
- 3. Итоги конференции граждан (собрания делегатов)

Опрос граждан

Опрос граждан проводится по инициативе:

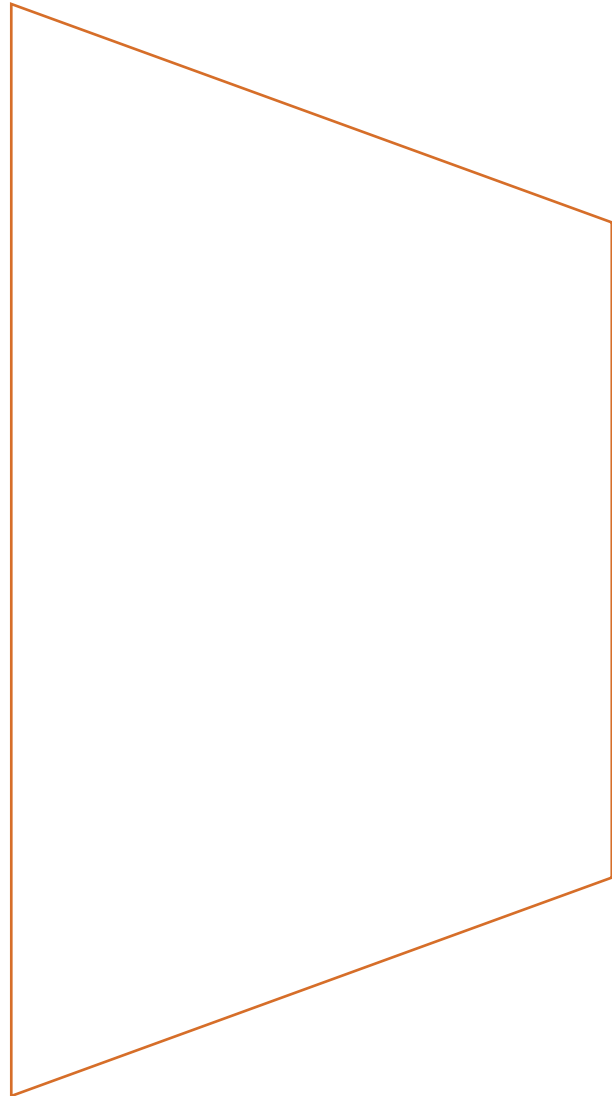
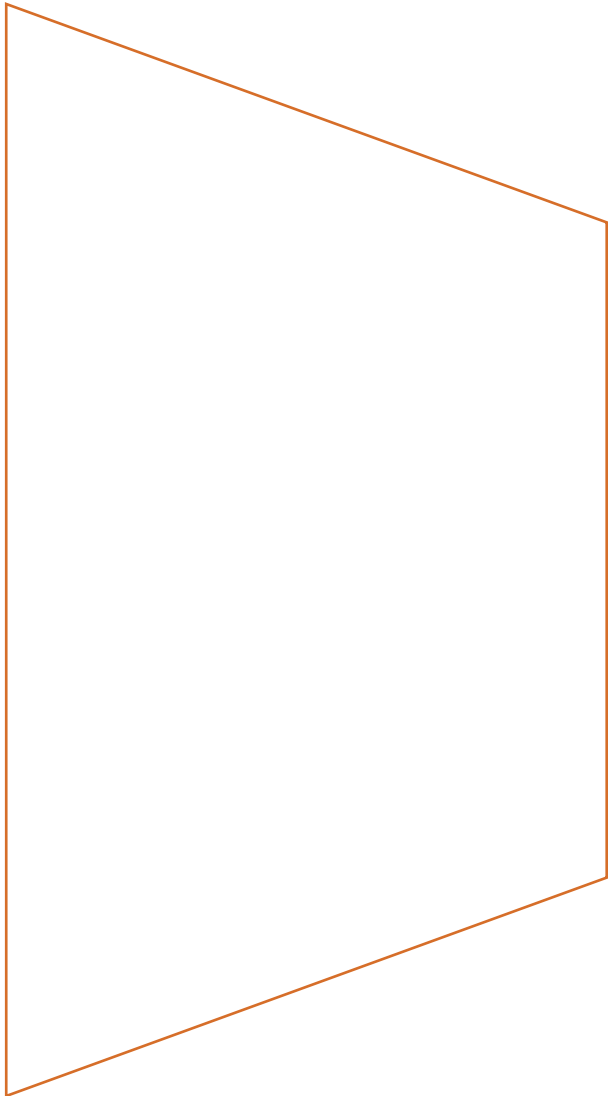
**представительного
органа или главы
муниципального
образования**

**органов
государственной
власти субъектов
Российской Федерации**

**по вопросам местного
значения**

для учета мнения
граждан при принятии
решений об изменении
целевого назначения
земель муниципального
образования для
объектов регионального
и межрегионального
значения

Обращения граждан в органы местного самоуправления



Для непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в России могут использоваться:

Формы реализации политических прав граждан, закрепленные в конституции РФ.

- собрания,
- митинги,
- уличные шествия,
- демонстрации,
- пикеты.

В местах компактного проживания

- коренных малочисленных народов Севера - национальные общины
- В станицах Дона и Кубани - казачьи общины, казачий круг
- В республиках Северного Кавказа - совет старейшин.

- **Собрания граждан** являются, по существу, универсальной формой народовластия, пригодной не только для выражения своих политических взглядов, но и непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Они созываются для встречи кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления и на выборные должности в муниципальных образованиях, для заслушивания отчетов депутатов и должностных лиц местного самоуправления, для получения важной информации.
- **Митинг** можно определить как форму организованного выражения общественного мнения, поддержки резолюций, требований и других обращений граждан, проводимый в заранее определенном месте и в заранее определенное время. Правом принимать решения в данном случае обладают все граждане, присутствующие на митинге.
- **Шествие** представляет собой форму публичного выражения коллективного мнения граждан путем передвижения по проезжей части улиц и площадей с плакатами и транспарантами, но без громкоговорителей и другой звукоусиливающей аппаратуры. Шествие может осуществляться только по заранее определенному маршруту.
- **Демонстрация** — это один из видов шествий граждан. Но в отличие от шествий ее проведение может сопровождаться призывами через звукоусилители.
- **Пикетирование** — коллективное расположение граждан у входа в здание с плакатами, транспарантами и другими средствами наглядной агитации, в которых отражена позиция пикетчиков по общественно значимым вопросам. Пикетирование должно осуществляться без шествия и звукоусиления.