*Р.Ю. Хертуев*

**Проведение опроса граждан**

**в муниципальных образованиях Иркутской области**

Опрос граждан – это форма прямого волеизъявления граждан в целях учета мнения населения при принятии решений органами государственной власти и органами местного самоуправления. Опрос граждан относится к числу консультативных форм прямой демократии, и поэтому его результаты носят рекомендательный для органов публичной власти характер.

В зависимости от предмета опроса и уровня его проведения опрос граждан может двух видов: 1) для учета мнения населения как при решении вопросов государственного значения; 2) для учета мнения населения при решении вопросом местного значения. Первый вид опроса проводится по вопросам областного значения на всей территории Иркутской области и регулируется Законом Иркутской области от 18 июня 2010 года № 44-ОЗ «Об областном опросе».

Второй вид опроса граждан, который условно можно назвать местным опросом, проводится в муниципальном образовании для решения вопросов местного значения.

До недавнего времени порядок организации и проведения местного опроса регулировался ст. 31 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными нормативными правовыми актами (либо уставом муниципального образования, либо решением представительного органа муниципального образования). Таким образом, порядок проведения местного опроса в каждом муниципальном образовании регулировался самостоятельно.

Однако в 2015 году Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8‑ФЗ были внесены изменения в часть 4 статьи 31 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Согласно новой редакции Федерального закона № 131-ФЗ порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Таким образом указанными изменениями предусмотрен трехуровневый принцип правового регулирования: Федеральный закон № 131-ФЗ, закон субъекта Российской Федерации, муниципальный нормативный правовой акт.

После вступления в силу указанных изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ в субъектах Российской Федерации начали приниматься соответствующие законы, регулирующие порядок назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях.

2 марта 2016 года был принят Закон Иркутской области № 7-ОЗ «Об основах назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области), который вступил в силу с 15 марта 2016 года. С этого момента муниципальные образования Иркутской области должны привести свои нормативные правовые акты в соответствие с Законом Иркутской области.

Большинство субъектов Российской Федерации подошло к реализации своих нормотворческих полномочий по данному вопросу весьма формально и закрепило общие правила проведения опроса, который фактически существовал на территории большинства крупных муниципальных образований соответствующих субъектов Российской Федерации. Поэтому повсеместно законы субъектов Российской Федерации получились сравнительно компактными.

Иркутская область подошла к этому вопросу более основательно и попыталась максимально отрегулировать вопросы, связанные с проведением местного опроса. Следует отметить, что по своему объему Закон Иркутской области является самым большим среди аналогичных законов субъектов Российской Федерации, зачастую превышая их несколько раз.

Можно выделить следующие основные особенности проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Иркутской области в соответствии с вновь принятым Законом Иркутской области.

**1. Предмет опроса (вопросы, выносимые на местный опрос)**

Перечень вопросов, выносимых на местный опрос определяется Федеральным законом № 131-ФЗ, согласно которому выделяется два вида вопросов: 1) по инициативе органов местного самоуправления может быть вынесен любой вопрос местного значения; 2) по инициативе Правительства Иркутской области может быть вынесен вопрос изменения целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Таким образом, в первом случае перечень вопросов закреплен предельно открытым способом, т.е. опрос может проводится по любому вопросу местного значения. Во втором случае – вопрос, выносимый на местный опрос является конкретным – изменение целевого назначения земель.

Закон допускает проведение опроса по нескольким вопросам. Формулировка вопроса (вопросов) выносимые на местный опрос устанавливается в решении о назначении местного опроса, которое подлежит официальному опубликования, а также воспроизводится в опросном листе, который заполняется участниками при проведении местного опроса.

Требования к вопросам, выносимым на местный опрос:

- общие требования (вопросы местного опроса не должны противоречить законодательству Российской Федерации, ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод). Это, например, означает, что при формулировании вопроса необходимо учитывать установленное Федеральным законом № 131-ФЗ разграничение вопросов местного значения в зависимости от вида муниципального образования.

- предметные требования. Поскольку опрос является самостоятельной формой прямой демократии, то он не должен собой подменять собой иные способы осуществления местного самоуправления. В связи с этим на опрос не могут выноситься вопросы, которые решаются посредством выборов, референдумов или требуют профессиональной компетенции (принятие местного бюджета, чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения);

- лингвистические требования (вопросы и варианты ответов на них должны быть сформулированы четко и ясно, не допуская множественного толкования; должны предполагать однозначные варианты ответа; вопрос не должен предполагать более пяти вариантов ответа).

**2. Территория, на которой проводится местный опрос**

Местный опрос может проводится:

- на всей территории муниципального образования, если вопрос затрагивает интересы всех жителей муниципального образования;

- часть территории муниципального образования, если вопрос затрагивает интересы части жителей муниципального образования (населенный пункт, несколько населенных пунктов, внутригородской район городского поседения, микрорайон, квартал и иная часть населенного пункта).

**3. Участники местного опроса**

Правом на участие в местном опросе обладают жители муниципального образования, обладающие активным избирательным правом. Таким образом, к участников местного опроса предъявляются такие же требования, как и к избирателям (гражданство РФ, возраст 18 лет, не нахождение в местах лишения свободы, отсутствие судимости).

**4. Инициатива проведения местного опроса**

- представительный орган муниципального образования или глава муниципального образования (по вопросам местного значения);

- Правительство Иркутской области (при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения).

При этом глава муниципального образования или Правительством Иркутской области реализуют инициативу самостоятельно, а представительный орган муниципального образования выдвигает инициативу лишь на основании обращения о проведении местного опроса от: 1) жителей муниципального образования (количество определяется муниципальным нормативными правовыми актом, но не более чем 1 процент от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательных правом); 2) группы депутатов представительного органа муниципального образования (количество определяется муниципальным нормативными правовыми актом, но не более одной трети от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования); 3) органов территориального общественного самоуправления, которое осуществляется на территории муниципального образования; 4) контрольно-счетного органа муниципального образования.

**5. Назначение местного опроса**

Решение о назначении местного опроса принимает представительный орган муниципального образования не позднее 30 календарных дней после дня внесения инициативы в представительный орган муниципального образования.

В решении представительного органа муниципального образования о назначении местного опроса устанавливаются: дата и срок проведения местного опроса; формулировка вопроса (вопросов) местного опроса; территория местного опроса; участки местного опроса и описание границ участков местного опроса, если их образование предусматривается; форма или формы местного опроса; методика проведения местного опроса; форма опросного листа; минимальная численность жителей муниципального образования, для признания опроса состоявшимся;

**6. Участки местного опроса**

Если на территории местного опроса проживает более 6000 участников местного опроса, то образуются участки местного опроса. Если менее 6000 участников местного опроса, то участки местного опроса могут быть образованы решением о назначении местного опроса.

Территории участков местного опроса должны совпадать с территориями избирательных участков.

**7. Органы, организующие подготовку и проведение местного опроса**

Подготовку и проведение местного опроса на всей территории местного опроса осуществляет: 1) при проведении местного опроса по инициативе органов местного самоуправления – комиссия местного опроса; 2) при проведении местного опроса по инициативе Правительства Иркутской области – территориальная избирательная комиссия Иркутской области. Кроме этого, в случае образования участков местного опроса создаются участковые комиссии местного опроса.

Порядок формирования и полномочий указанных комиссий устанавливается Законом Иркутской области и принятыми в соответствии с ним муниципальными нормативными правовыми актами. По своему характеру данные полномочия совпадают с полномочиями избирательных комиссий.

**8. Формы местного опроса**

Законом предусмотрены три формы проведения местного опроса: 1) консультативный местный референдум; 2) поквартирный (подомовой) обход; 3) опросное собрание.

При этом закон допускает возможность проведения местного опроса одновременно в нескольких формах, что в обязательном порядке указывается в решении представительного органа о назначении местного опроса.

**9. Консультативный местный референдум**

Это тайное голосование участников местного опроса в помещении для голосования. Голосование проводится один день или два следующих подряд календарных дня, один из которых должен быть выходным. Консультативный местный референдум может быть совмещен с днем голосования на выборах или референдумах. Голосование на консультативном местном референдуме проводится в с восьми до двадцати часов по местному времени.

Участникам опроса выдается индивидуальный опросный лист для голосования на основании паспорта или заменяющего его документа. Заполнение опросного листа производится в кабине для тайного голосования. Заполненный опросный лист участник местного опроса опускает в опечатанный (опломбированный) ящик для голосования.

Таким образом, по своей процедуре консультативный местный референдум очень схож с процедурой голосования на выборах.

**10. Поквартирный (подомовой) обход**

Это поименное голосование участников местного опроса по месту их жительства, а также по месту работы (службы), учебы и в иных местах в случае, если это предусмотрено решением о назначении местного опроса.

Может проводится несколько календарных дней, следующих подряд, но не более семи. Поквартирный (подомовой) обход осуществляется: 1) в рабочие дни с 18.00 до 20.00 часов по местному времени; 2) - в выходные (праздничные) дни - с 10 часов до 20.00 часов по местному времени; 3) поквартирный (подомового) обхода по месту работы (службы), учебы и в иных местах в рабочие дни с 10.00 часов до 18.00 часов по местному времени.

В рамках данной формы осуществляется открытого поименное голосование по опросным листам. Один опросный лист может иметь несколько строк для голосования и может использоваться для голосования нескольких участников местного опроса. Поквартирный (подомовой) обход проводится: 1) членами комиссии местный опрос или членами участковой комиссии местного опроса; 2) иными уполномоченными лицами, на основании гражданско-правового договора.

Заполнение строки опросного листа осуществляется при предъявлении паспорта или заменяющего его документа. Сведения, подтверждающих наличие у участника местного опроса права на участие в местном опросе, заполняются лицами, осуществляющими поквартирный (подомовой) обход. Сведений о выборе одного из вариантов ответа на вопрос местного опроса, дата голосования, а также подписи производится участником местного опроса собственноручно.

В конце каждого дня проведения поквартирного (подомового) обхода лица, его осуществляющие, сдают все опросные листы в комиссию, организующую местный опрос (участковую комиссию местного опроса).

**11. Опросное собрание**

Это открытое голосование участников местного опроса в помещении для голосования. Оно проводится в течении нескольких календарных дней, следующих подряд, но не более пяти. При этом на одном участке опросное собрание проводится в один из дней в течение срока проведения местного опроса.

Участники местного опроса оповещаются о времени и месте проведения опросного собрания, а также о вопросе (вопросах) местного опроса не позднее 10 календарных дней до дня его проведения.

В день проведения опросного собрания участник местного опроса вправе прийти в помещение для голосования и принять участие в опросном собрании. Участник местного опроса голосует на опросном собрании путем заполнения опросного листа. После заполнения опросного листа (полного заполнения всех строк опросного листа) участники местного опроса сдают опросные листы членам счетной комиссии.

**12. Определение итогов голосования и результатов местного опроса**

Итоги голосования устанавливаются путем подсчета голосов участников местного опроса, поданных за каждый вариант ответа на вопрос местного опроса.

Если местный опрос проводится по нескольким вопросам, то определение итогов голосования и составление протокола об итогах голосования на участке местного опроса (протокола о результатах местного опроса) по каждому вопросу местного опроса производится отдельно.

Результаты местного опроса могут быть признаны недействительными в следующих случаях: 1) допущенные при проведении местного опроса или определении результатов местного опроса нарушения не позволяют с достоверностью установить действительную волю участников местного опроса; 2) по решению суда; 3) итоги голосования признаны недействительными на части участков местного опроса, которые в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа участников местного опроса, проголосовавших на местном опросе.

Местный опрос признается несостоявшимся, если при его проведении проголосовало меньшее количество участников местного опроса, чем минимальная численность, установленная в решении о проведении местного опроса

Результаты местного опроса подлежат официальному опубликованию и рассмотрению представительным органом муниципального образования на его ближайшем заседании, но не позднее 30 дней со дня официального опубликования результатов местного опроса.

**13. Устав муниципального образования и (или) решение представительного органа муниципального образования о назначении и проведении местного опроса** должны регулировать следующие вопросы:

- порядок формирования и полномочия комиссии местного опроса;

- порядок формирования и полномочия участковых комиссий местного опроса;

- количеством жителей муниципального образования, необходимое для инициирования местного опроса представительным органом местного самоуправления;

- количество депутатов представительного органа муниципального образования, необходимое для инициирования местного опроса представительным органом местного самоуправления;

- порядок обращения жителей муниципального образования или депутатов представительного в представительный орган муниципального образования для инициирования местного опроса;

- порядок внесения главой муниципального образования или Правительством Иркутской области инициативы о проведении местного опроса в представительный орган муниципального образования;

- форма списка участников местного опроса, порядок его изготовления и заполнения, перечень сведений, подтверждающих наличие у участника местного опроса права на участие в местном опросе;

- требования к опросному листу и содержащиеся в нем сведениям;

- порядок проведения консультативного местного референдума, подомового (поквартирного) обхода, опросного собрания;